

Fakturabedrägerier

*Betänkande av
Utredningen om åtgärder mot fakturabedrägerier*

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:77

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner
som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24343-5

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 6 februari 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att kartlägga omfattningen och karaktären av problemen med fakturabedrägerier och att med beaktande av kartläggningen överväga behovet av lagändringar och andra åtgärder (dir. 2014:12).

Som särskild utredare förordnades samma dag lagmannen Stefan Strömberg.

Som sakkunniga att biträda utredningen förordnades från och med den 21 mars 2014 kanslirådet Erland Koch, Justitiedepartementet och dåvarande departementssekreteraren, numera kanslirådet Sofie Lagerstedt, Näringsdepartementet.

Som experter att biträda utredningen förordnades från och med den 21 mars 2014 clearingchefen Elisabeth Johnson, Swedbank, professorn Jori Munukka, Juridiska institutionen, Stockholms universitet, enhetschefen Lars Korsell, Brottsförebyggande rådet och advokaten Claes Månsson, Svensk Inkasso. Som expert förordnades från och med den 24 mars 2014 också konsulten Henrik Sjöholm.

Som deltagare i en referensgrupp till utredningen förordnades från och med den 10 april 2014 bankjuristen Åsa Arffman, Svenska Bankföreningen, verksjuristen Anna Burstedt, Kronofogdemyndigheten, juristen Malin Fredholm, Datainspektionen, skattedirektören Stig Gabrielsson, Skatteverket, chefsjuristen Peter Källenfors, Bolagsverket, advokaten Claes Månsson, Svensk Inkasso, chefsjuristen Lars Nordfors, Företagarna, marknadschefen Roland Sigbladh, UC AB och juristen Anders Thelin, Svensk Handel.

Som sekreterare anställdes från och med den 12 februari 2014 hovrättsassessorn Sara Lindman.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet Fakturabedrägerier (SOU 2015:77). Experterna och de sakkunniga har ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. De särskilda ståndpunkter som enskilda experter och sakkunniga kan ha haft i olika frågor har berörts genom möjliga alternativa förslag eller bedömningar. Betänkandet är därför skrivet i vi-form. Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i september 2015

Stefan Strömberg

/Sara Lindman

Innehåll

Sammanfattning	15
1 Författningsförslag.....	33
1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740)	33
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:110) om en upplysningstjänst för konsumenter	36
2 Utredningens uppdrag och arbete	37
2.1 Utredningsuppdraget.....	37
2.2 Uppdragets genomförande.....	38
2.3 Avgränsningar	39
2.4 Betänkandets disposition.....	40
3 Inledning.....	41
3.1 Fakturabedrägeri som ett samlingsbegrepp för flera olika förfaranden.....	41
3.2 Utgångspunkter för utredningens arbete.....	43
4 Kartläggningen av fakturabedrägerier.....	45
4.1 Uppdraget.....	45
4.2 Metod.....	45
4.3 Utgångspunkter för den stora enkätundersökningen	46
4.4 Förekomsten av bluffakturor	49

4.5	Förekomsten av fakturabedrägeri efter kontakt.....	54
4.6	Så påstods avtalen ha ingåtts	58
4.7	Storleken på fakturorna och betalningskraven	63
4.8	De drabbades benägenhet att betala	67
4.9	Skäl och tidpunkt för betalning av bluffakturor.....	77
4.10	Skäl och tidpunkt för betalning vid fakturabedrägeri efter kontakt	83
4.11	Följder vid utebliven betalning av bluffakturor.....	88
4.12	Följder vid utebliven betalning vid fakturabedrägeri efter kontakt	94
4.13	De drabbades benägenhet att polisanmäla	99
4.14	Uppfattning om egna kunskaper.....	102
4.15	Telefonintervjuerna med landstingen.....	108
4.16	Domstolsverkets enkät	109
4.17	Sammanfattning och slutsatser	113
5	Fakturabedrägeri ur ett marknadsrättsligt perspektiv....	121
5.1	Fakturabedrägeri är en form av marknadsföring.....	121
5.2	Bakgrund – marknadsrättens framväxt	122
5.2.1	Otillbörliga åtgärder på marknaden regleras	122
5.2.2	De första egentliga marknadsföringslagarna	124
5.2.3	Ökad offentligrättslig reglering höll tillbaka utvecklingen av näringslivets självreglering.....	126
5.2.4	Marknadsföringslagen omarbetas under 1990-talet	127
5.3	Marknadsföringslagen i dag	132
5.3.1	Kravet på EU-harmonisering motiverade en ny marknadsföringslag.....	132
5.3.2	Den nu gällande marknadsföringslagens syfte och systematik.....	133

5.3.3	Fakturabedrägeri strider mot reglerna i marknadsföringslagen	134
5.3.4	Sanktionerna enligt marknadsföringslagen	136
5.3.5	Konsumentombudsmannen utövar tillsyn.....	137
5.3.6	Instansordningen i marknadsrättsliga mål	138
5.4	Marknadsrättsliga regler finns även i andra lagar	139
5.5	Fakturabedrägeri ses som ett marknadsrättsligt problem även på EU-nivå	139
5.6	Näringslivets självreglering i dag	141
5.6.1	Aktörer på det marknadsrättsliga området	141
5.6.2	Centrala självregleringsorgan.....	141
5.6.3	Etiska riktlinjer som motverkar fakturabedrägeri.....	144
5.7	Överväganden rörande marknadsrättens betydelse för att motverka fakturabedrägeri.....	146
5.7.1	Konsumentombudsmannens tillsyn enligt marknadsföringslagen har begränsad betydelse för att motverka fakturabedrägeri	146
5.7.2	Näringslivet bör på ett mer aktivt sätt ta ansvar för normbildningen gällande marknadsföring mellan näringsidkare	147
5.7.3	Marknadsrättsliga regler bör tillmätas större betydelse vid den civilrättsliga bedömningen	149
6	Fakturabedrägeri ur ett avtalsrättsligt perspektiv	151
6.1	Inledning	151
6.2	Kapade fakturor och fakturor från okända leverantörer	152
6.3	Erbjudanden med faktura	155
6.4	Utskick av produkter eller utförande av tjänster utan beställning.....	159
6.5	Faktura efter telefonsamtal	163
6.6	Ljudinspelningar som bevisning – utvärdering av underrättspraxis	169

6.7	Faktura efter skriftlig bekräftelse via post, fax eller e-post.....	172
6.8	Faktura efter besök på hemsida på internet.....	177
6.9	Oskäligen avtalsvillkor	180
6.10	Betalningar efter hot om rättsliga åtgärder	181
6.11	Överväganden rörande det avtalsrättsliga skyddet mot fakturabedrägeri.....	183
6.11.1	Det avtalsrättsliga skyddet är i grunden gott	183
6.11.2	Det bör ställas högre krav på bevisningen vid telefonförsäljning	186
6.11.3	Vilka beviskrav bör gälla vid telefonförsäljning och hur kan en ändring åstadkommas?.....	189
6.11.4	Skriftliga erbjudanden och bekräftelser	192
6.11.5	Det avtalsrättsliga skyddet förutsätter att den enskilde själv är aktiv	194
7	Rättsskydd och rättegångskostnader vid ogrundade krav.....	197
7.1	Missbruk av reglerna om rättegångskostnader vid fakturabedrägeri.....	197
7.2	Ansaret för rättegångskostnaderna i dispositiva tvistemål	199
7.3	Straffbar rättegångsförseelse.....	203
7.4	Kostnadssanktion även i den summariska processen när förfarandet inletts i onödan	204
7.5	Part kan processa utan ekonomiska möjligheter att ersätta motpartens rättegångskostnader	205
7.6	Möjligheterna att meddela dom utan att utfärda stämning kan begränsa kostnaderna i målet	207
7.7	Rättsskyddet i försäkring	207

7.8	Överväganden rörande rättegångskostnaderna i förenklade tvistemål.....	209
7.8.1	Part i förenklat tvistemål riskerar ekonomisk förlust även om han eller hon vinner målet	209
7.8.2	De bestämmelser som motverkar rättegångsmisbruk tillämpas restriktivt	210
7.8.3	Huvudregeln om begränsat ersättningsansvar i förenklade tvistemål bör vara kvar och något krav på säkerhet för rättegångskostnaderna bör inte införas.	211
7.8.4	Det bör införas en regel om full ersättningsskyldighet för näringsidkare som inlett rättegång trots att denne insett eller bort inse att käromålet var ogrundat	212
7.8.5	Ersättningsskyldighet för rättegångskostnaderna bör kunna åläggas även ställföreträdare, ombud och biträde	214
8	Inkassoverksamhet och factoring som ett led i fakturabedrägeri	217
8.1	Användningen av inkasso och factoring vid fakturabedrägeri	217
8.2	Allmänt om inkassoverksamhet.....	218
8.3	Tillstånd att bedriva inkassoverksamhet	219
8.4	God inkassosed och otillbörliga inkassoåtgärder.....	222
8.5	Tillsyn och sanktioner	226
8.6	Näringslivets egenåtgärder på området för inkasso.....	228
8.7	Något om factoring	230
8.8	Överväganden rörande behovet av åtgärder på området för inkasso och factoring.....	234
8.8.1	Tillsynen över icke tillståndspliktig inkassoverksamhet är begränsad.....	234
8.8.2	Det bör inte införas något generellt krav på tillstånd för att få bedriva inkassoverksamhet	235

8.8.3	Det bör inte införas något krav på registrering hos Datainspektionen för att få bedriva inkassoverksamhet	237
8.8.4	Användningen av ordet inkasso bör inte vara förbehållet företag med inkassotillstånd	238
8.8.5	Det bör inte krävas att det av inkassokravet framgår med vilken rätt avsändaren kräver in betalningen	239
9	Kreditupplysning och summarisk process som påtryckningsmedel vid ogrundade krav	241
9.1	Rädsla för betalningsanmärkning utnyttjas vid fakturabedrageri.....	241
9.2	Betalningsanmärkning och kreditupplysning	242
9.3	Något om den summariska processen hos Kronofogdemyndigheten.....	247
9.4	Rättelse av missvisande uppgifter	250
9.4.1	Rättelser i Kronofogdemyndighetens register	250
9.4.2	Kreditupplysningsföretagens skyldigheter att göra rättelser.....	253
9.4.3	Statistik kring ogrundade ansökningar och rättelser	254
9.5	Överväganden rörande den summariska processen och kreditupplysning som påtryckningsmedel för oriktiga krav	257
9.5.1	Informationsinsatser bör vidtas för att minska den obefogade rädslan för betalningsanmärkningar.....	257
9.5.2	Kreditupplysning rörande företag bör få innehålla uppgift om att ansökan om betalningsföreläggande gjorts.....	258
9.5.3	Det bör inte göras några ingripande förändringar i handläggningen i den summariska processen	261

9.5.4	Det bör inte införas något krav på förskottsbetalning av ansökningsavgiften hos Kronofogdemyndigheten.....	265
9.5.5	Snabbare rättelser hos kreditupplysningsföretagen bör i första hand åstadkommas genom egenåtgärder.....	267
10	Kontroller och samverkan för att motverka fakturabedrägeri	271
10.1	Kontroller i olika sammanhang kan motverka fakturabedrägeri	271
10.2	Rättsliga förutsättningar för insamling och vidareförmedling av information om enskilda	272
10.3	Bolagsverkets kontroller av fysiska och juridiska personer	278
10.4	Skatteverkets kontroller och brottsbekämpande verksamhet	283
10.5	Kronofogdemyndighetens tillsyn över att näringsförbud följs.....	288
10.6	Bankernas kontrollansvar enligt penningtvättslagen	291
10.7	Fakturamottagarnas kontroller av fakturor och leverantörer	297
10.8	Samverkan mellan myndigheter och andra aktörer i brottsförebyggande och brottsutredande syfte	301
10.9	Överväganden rörande behovet av och formerna för utökade kontroller och fördjupat samarbete.....	301
10.9.1	Fakturabedrägeri bekämpas med samma åtgärder som ekonomisk brottslighet	301
10.9.2	Möjligheterna att utöka Bolagsverkets uppdrag bör utredas ytterligare	303
10.9.3	Behovet av att ändra reglerna om banksekretess bör utredas vidare.....	304

11	Informationsinsatser för att motverka fakturabedrägeri	307
11.1	Inledning	307
11.2	Myndigheters informationsinsatser i dag.....	308
11.3	Sveriges Kommuner och Landsting.....	313
11.4	Privata aktörers informationsinsatser	313
11.5	Samverkansgruppen mot fakturabedrägerier	318
11.6	Överväganden och förslag till åtgärder för att förbättra informationen till allmänheten	319
11.6.1	Beredskapen hos dem som riskerar att drabbas måste höjas genom förebyggande information ...	319
11.6.2	Konsumentverket, Tillväxtverket och Polismyndigheten bör dela det huvudsakliga ansvaret för att samordna och vidarebefordra information.....	321
11.6.3	Varifrån bör informationen hämtas och vilka myndigheter bör ansvara för den?	324
11.6.4	Bör myndigheterna varna för oseriösa företag? ..	326
11.6.5	Myndigheternas informationsuppdrag bör innefatta direktvägledning	333
11.6.6	Uppdraget bör omfatta att utarbeta en informationsstrategi.....	335
11.6.7	Ändring i förordningen om en upplysningstjänst för konsumenter	336
11.6.8	Regeringsuppdrag åt Konsumentverket	337
11.6.9	Regeringsuppdrag åt Tillväxtverket	339
11.6.10	Regeringsuppdrag åt Polismyndigheten	341
11.6.11	Regeringsuppdrag åt andra myndigheter.....	343
12	Konsekvenserna av utredningens förslag.....	345
12.1	Konsekvensanalysens innehåll.....	345
12.2	Utredningens uppdrag och överväganden rörande olika regleringsalternativ	345

12.3	Ekonomiska konsekvenser för det allmänna.....	347
12.3.1	Förslaget om informationsinsatser.....	347
12.3.2	Förslaget om rättegångskostnadssanktion i förenklade tvistemål	350
12.4	Ekonomiska konsekvenser för företagen	351
12.5	Ekonomiska konsekvenser för enskilda personer.....	352
12.6	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	352
12.7	Samhällsekonomiska konsekvenser	353
12.8	Konsekvenser för det gränsöverskridande samarbetet inom EU	353
13	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	355
13.1	Ikraftträdande	355
13.2	Övergångsbestämmelser.....	355
14	Författningskommentar	357
14.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	357
14.2	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2014:110) om en upplysningstjänst för konsumenter	360
Bilaga		
	Bilaga 1 Kommittédirektiv 2014:12.....	363

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att dels kartlägga omfattningen och karaktären av problemen med fakturabedrägerier och dels att utifrån kartläggningen överväga behovet av förändringar i framför allt civilrättslig, näringsrättslig och civilprocessrättslig lagstiftning. I uppdraget har ingått att föreslå de åtgärder som utredaren ansett det finnas behov av. En allmän riktlinje för uppdraget har varit att de åtgärder som föreslås ska vara ändamålsenliga och proportionerliga i förhållande till problemens omfattning och karaktär. I direktiven har särskilt betonats att utredningen inte ska föreslå åtgärder som riskerar att få mer generella konsekvenser för näringslivet.

Slutsatser

Fakturabedrägeri förekommer i stor omfattning och drabbar alla delar av samhället. Långt ifrån alla betalningar som görs beror på att den som betalat har blivit vilseledd och inte upptäckt att det varit fråga om fakturabedrägeri. I många fall, framförallt hos privatpersoner och företag, sker betalning därför att det finns en starkt överdriven rädsla för betalningsanmärkningar. Betalning görs också bl.a. därför att det bedöms vara enklare och mer ekonomiskt än att bestrida eller därför att de som betalar bedömer sina chanser till framgång vid rättslig prövning av kraven som små. Att bestrida ett krav som framställts vid fakturabedrägeri kräver emellertid ingen större arbetsinsats. I regel är ett bestridande också det enda som behöver göras. Det är mycket ovanligt att de som står bakom kraven vänder sig till Kronofogdemyndigheten eller till tingsrätten. Skulle så ske ger de avtalsrättsliga regler som finns i dag ett tillräckligt gott skydd för att den som drabbas av fakturabedrägeri ska

kunna undgå betalningsskyldighet. De marknadsrättsliga regler och etiska riktlinjer för marknadsföring som finns i dag motverkar också fakturabedrägeri och bör i högre utsträckning än i dag åbe-ropas vid den civilrättsliga prövningen av avtal som ingås efter marknadsföringsåtgärder, särskilt vid telefonförsäljning. Näringslivet bör ta ett mer aktivt ansvar för den utvecklingen.

Fakturabedrägeri är i stor utsträckning kriminaliserat. Ansvar för att utreda brotten och lagföra personerna bakom förfarandena åvilar samhället. Det är emellertid inte rimligt att förvänta sig att det ens med obegränsade resurser skulle vara möjligt att helt eliminera förfarandena. Så länge det är lönsamt kommer det finnas personer som ägnar sig åt fakturabedrägeri. Det mest effektiva sättet att motverka fakturabedrägeri är därför att förmå dem som utsätts för bluffakturor och liknande krav att hävda sina rättigheter enligt de regler finns och att vägra betala. Det allmänna bör i det syftet tillhandahålla information som uppmärksammar enskilda personer och företag på riskerna att drabbas av fakturabedrägeri och som underlättar för dem att ta tillvara sina rättigheter om de drabbas.

Kartläggningen

Utgångspunkter och metod

Den kartläggning som omfattats av utredningens uppdrag har till övervägande del genomförts i form av en marknadsundersökning som ett externt marknadsundersökningsföretag har utfört på uppdrag av utredningen. Marknadsundersökningen har riktats till ett urval av respondenter i grupperna privatpersoner, företag, kommuner och statliga förvaltningsmyndigheter. De frågeunderlag som använts vid marknadsundersökningen har utarbetats av utredningen. Frågeunderlaget har baserats på de kunskaper om förekommande former av fakturabedrägeri som utredningen har inhämtat genom kontakter med myndigheter och företag, sammantagna med den information om förfarandena som beskrivits i Egendoms- skyddsutredningens betänkande, Stärkt straffrättsligt skydd för egendom (SOU 2013:85).

Landstingens erfarenheter av fakturabedrägeri har inhämtats genom telefonintervjuer. Domstolarnas erfarenheter som mottag-

are av bluffakturor och andra betalningskrav vid fakturabedrägeri har inhämtats genom en mindre omfattande enkät som Domstolsverket har bistått utredningen med.

Fakturabedrägeri förekommer i olika varianter

Utredningen har delat in fakturabedrägeri i två huvudkategorier, *bluffakturor* och *fakturabedrägeri efter kontakt*. Med *bluffakturor* avses bluffakturor som skickats ut utan föregående kontakt mellan fakturautställare och fakturamottagare. Inom denna kategori faller fakturor som skickats ut från tidigare okända leverantörer, fakturor där fakturautställaren medvetet har utformat fakturan så att den liknar en faktura från någon välkänd leverantör (*kapade fakturor*), samt erbjudanden som varit utformade som fakturor men där det varit svårt att upptäcka att det har varit fråga om ett erbjudande, (*erbjudandefakturor*).

Med *fakturabedrägeri efter kontakt* avses fakturor som skickats ut efter en kontakt mellan fakturautställare och fakturamottagare, vilken enligt fakturautställaren har resulterat i någon form av avtal mellan dem. Efterföljande faktura eller betalningskrav påstås vara i enlighet med avtalet. Till denna kategori hör både grundlösa påståenden om att avtal har ingåtts och avtal som fakturamottagaren på olika sätt har blivit vilseledd eller pressad att ingå.

Fakturabedrägeri drabbar en stor del av samhället

Den kartläggning som utredningen har låtit göra visar att fakturabedrägeri drabbar en stor del av samhället. Vanligast är bluffakturorna. I genomsnitt har femte person, vart tredje företag, var tredje statliga förvaltningsmyndighet, var sjätte domstol och nära nog varenda kommun under det senaste året fått en eller flera bluffakturor. Uppgifterna är mer osäkra när det gäller landstingen. Även hos dem har det emellertid förekommit att man mottagit bluffakturor.

Fakturabedrägerier efter kontakt är inte lika vanliga som bluffakturorna. Dessa former av fakturabedrägeri har ändå under det senaste året drabbat över en femtedel av företagen, omkring en fjärdedel av de statliga förvaltningsmyndigheterna, omkring en åttondel av privatpersonerna och omkring en tolfedel av domstolarna och attestan-

terna inom kommunerna. Om man ser till kommunerna som helhet har omkring nio av tio kommuner drabbats. När det gäller landstingen är det mer osäkert i hur stor omfattning problemen har förekommit. Klart vanligast, oavsett till vem förfarandet riktat sig, har varit att det rört sig om avtal som påstås ha ingåtts per telefon.

Krav som riktats till privatpersoner har till övervägande del understigit 1 000 kronor. Krav riktade till företag, kommuner och statliga förvaltningsmyndigheter har till övervägande del uppgått till ett belopp mellan 1 000 och 5 000 kronor.

Betalningskrav som grundar sig på påståenden om avtal betalas i högre utsträckning än bluffakturor

De flesta som får en bluffaktura betalar den inte. Av de privatpersoner som under det senaste året har fått en bluffaktura är det endast fem procent som har betalat något. Bland företagen har det varit något vanligare att betalning skett. Av de företag som under det senaste året har fått en eller flera bluffakturor har nio procent i något fall gjort en betalning. Av de statliga förvaltningsmyndigheterna är det 19 procent som har uppgett att myndigheten vid något tillfälle har betalat en bluffaktura. Bland attestanterna inom kommunerna är det fyra procent som någon gång betalat. Betalningar har förekommit också hos landstingen och hos domstolarna.

Det är sammantaget procentuellt sett betydligt vanligare att de som utsätts för fakturabedrägeri efter kontakt betalar enligt kravet jämfört med de som utsätts för bluffakturor. I genomsnitt har omkring 20–30 procent av dem som i den stora enkätundersökningen uppgett att de har mottagit ett eller flera sådana betalningskrav någon gång betalat. Hos domstolarna har endast tre procent betalat. Betalningar har förekommit också hos landstingen, dock oklart i vilken omfattning.

Utredningen har gjort en grov uppskattning av vilka belopp privatpersoner och företag under det senaste året har betalat till personerna bakom fakturabedrägerierna och kommit fram till att det totalt sett rör sig om ett belopp på från omkring en halv miljard och upp till över en miljard kronor.

De flesta betalningar sker utan att andra åtgärder än att skicka betalningspåminnelser eller inkassokrav behöver göras

I de fall bluffakturor och andra fakturabedrägerier leder till betalning sker det i de flesta fall utan att fakturautställaren behöver göra något annat än att skicka en betalningspåminnelse. I de flesta fall behöver fakturautställaren inte ens göra det. Av dem som har betalat, i alla kategorier, har i snitt omkring hälften gjort det inom den förfallotid som angetts på fakturan. Inkassokrav skickas emellertid också ut för att driva fram betalning. Det har varit vanligare att företag betalat först efter de har fått ett inkassokrav än att privatpersoner och myndigheter har gjort det. I snitt har omkring fem procent av de privatpersoner och företag som betalat gjort det först efter att en ansökan om betalningsföreläggande har gjorts mot dem. Betalning efter stämning i tingsrätt har förekommit hos en liten andel av privatpersonerna och företagen. Det är i princip inga statliga förvaltningsmyndigheter eller kommuner som har betalat efter att personerna bakom fakturabedrägerierna har ansökt om betalningsföreläggande eller stämning mot dem.

Privatpersoner betalar bluffakturor främst av rädsla för betalningsanmärkning – övriga betalar främst av misstag

Bland privatpersonerna är det främsta skälet till betalning av bluffakturor att man vill undvika att få en betalningsanmärkning. Det är också vanligt att man betalar därför att man anser det vara enklare och billigare än att bestrida. Det är däremot mindre vanligt att man betalar av misstag, därför att man inte inser att det rör sig om en bluffaktura. Hos företagen, de statliga förvaltningsmyndigheterna, attestanterna inom kommunerna och domstolarna sker däremot betalningarna av bluffakturorna främst av misstag. Även företagen betalar dock i hög utsträckning för att undvika att få en betalningsanmärkning eller ett betalningsföreläggande från Kronofogdemyndigheten.

Skälen till varför betalning sker vid fakturabedrägeri med påstående om avtal varierar

Det främsta skälet till att privatpersoner betalar är även när det gäller fakturabedrägeri med påstående om avtal att de vill undvika en betalningsanmärkning. Betalning sker också för att det är enklare, billigare, för att man vill undvika betalningsföreläggande och därför att man är osäker på om man har ingått något avtal eller inte. Endast ett fåtal betalar därför att de bedömer utsikterna till framgång vid en rättslig prövning som små.

Hos de drabbade företagen har det inte varit något skäl som har varit klart mer framträdande än något annat. Skäl som att det bedömts vara enklare eller billigare att betala än att bestrida har angetts i ungefär lika stor utsträckning som att man velat undvika att företaget skulle få en betalningsanmärkning eller ett betalningsföreläggande från Kronofogdemyndigheten. Andra skäl, såsom att man inte insett att det varit fråga om fakturabedrägeri eller att man upplevt situationen som obehaglig har också förekommit. Risken att förlora vid en rättslig prövning av saken har motiverat betalning hos endast ett fåtal.

När det gäller de statliga myndigheterna, attestanterna hos kommunerna och landstingen synes det övervägande skälet till betalning däremot ha varit att man bedömt sina utsikter till framgång vid en rättslig prövning som små. Det har också varit relativt vanligt att man inte har insett att det rört sig om fakturabedrägeri innan betalningen gjorts. I motsats till vad man kan tro finns det även inom myndigheterna en viss aversion mot betalningsanmärkningar och en önskan att undvika att bli föremål för ansökan om betalningsföreläggande. Det fåtal domstolar som har betalat har uppgett att det skett av misstag. Man bör dock hålla i minnet att underlaget när det gäller myndigheterna är litet och att det därför inte går att dra alltför långtgående slutsatser av resultaten.

Bestridande leder oftast inte till annat än betalningspåminnelser

I de flesta fall händer inget när betalning uteblir. I en del fall vidtar emellertid personerna bakom kraven åtgärder för att förmå mottagarna av kraven att betala. Generellt sett är det vanligare att åtgärder

vidtas vid fakturabedrägeri efter kontakt än när det rör sig om bluffakturor.

Av de åtgärder som vidtas är utskick av betalningspåminnelser vanligast. Grovt sett har mellan en tredjedel och en fjärdedel av dem som vägrat betala fått en betalningspåminnelse. Privatpersoner har dock fått betalningspåminnelser i något mindre utsträckning än övriga. Inkassokrav har också skickats till i genomsnitt mellan en tjugondel och en tiondel av dem som vägrat att betala. Det har varit något vanligare med inkassokrav vid fakturabedrägeri efter kontakt än vid bluffakturor. Privatpersoner har i mindre utsträckning än övriga drabbats av inkassokrav.

Ansökan om betalningsföreläggande har gjorts endast i ett fåtal fall, i snitt mot färre än tre procent av dem som vägrat betala. Hos de statliga förvaltningsmyndigheterna har det i princip inte förekommit. Det är ytterst sällan som personerna bakom fakturabedrägerierna har vänt sig till tingsrätten.

De flesta som utsätts för fakturabedrägeri gör ingen polisanmälan

De som drabbas av fakturabedrägeri anmäler i regel inte det till polisen. Anmälningsbenägenheten är låg i alla respondentgrupper. Anmälningsbenägenheten är lägst hos privatpersoner, något lite högre hos företagen och högst hos de statliga förvaltningsmyndigheterna. Grovt uppskattat har bara omkring en tiondel av dem som under det senaste året har utsatts för fakturabedrägeri gjort en polisanmälan om det.

Svaren tyder på stora kunskapsbrister i avgörande frågor

Respondenterna i samtliga grupper har i stor utsträckning själva ansett sig sakna tillräckliga kunskaper på områden som måste betraktas som centrala för deras val mellan att betala eller bestrida ett betalningskrav som utgör någon form av fakturabedrägeri. Nära en tredjedel av privatpersonerna och omkring en fjärdedel av företagen har ansett sig sakna tillräcklig kunskap om hur man kan komma ur ett avtal som man har blivit vilseledd att ingå. Hos de statliga förvaltningsmyndigheterna och attestanterna inom kommunerna har omkring en sjundedel ansett att sådan kunskap saknas. Omkring en

fjärdedel av privatpersonerna och en femtedel av företagen har ansett att de saknar tillräcklig kunskap om hur man bemöter ett oriktigt krav från en leverantör och vet inte heller vart de kan vända sig för att få veta mer.

När det gäller respondenternas kunskaper i fråga om hur det går till att få en betalningsanmärkning har i genomsnitt mellan en femtedel och en tiondel av de tillfrågade privatpersonerna, företagen, de statliga förvaltningsmyndigheterna och attestanterna på kommunerna själva ansett att de, respektive den verksamhet de arbetar inom, saknar tillräckliga kunskaper i frågan. De egna kunskaperna om vilka möjligheter det finns att begära rättelse av felaktiga uppgifter i Kronofogdemyndighetens register har också bedömts som otillräckliga, i vart fall av en stor andel av privatpersonerna och företagen.

De marknadsrättsliga reglerna bör tillmätas större betydelse vid den avtalsrättsliga bedömningen

Många former av fakturabedrägeri utgör även otillbörlig marknadsföring enligt marknadsföringslagen. Reglerna begränsar möjligheterna att använda sig av otillbörliga marknadsföringsmetoder och samtidigt framstå som en seriös aktör på marknaden. Sanktionerna enligt marknadsföringslagen är emellertid i huvudsak framåtsyftande. Konsumentombudsmannen, som har tillsynsansvar enligt marknadsföringslagen, ser till konsumentkollektivets intressen. Näringsidkarkollektivets intressen bevakas i princip inte, vilket medför att förfaranden som främst riktar sig mot näringsidkare inte uppmärksammas i samma utsträckning. Det huvudsakliga ansvaret för rättsutvecklingen när det gäller marknadsföring mellan näringsidkare måste därför bäras av näringslivet självt. Enskilda näringsidkare kan emellertid inte förväntas avsätta tid för driva förbuds- eller åläggandetalan till förmån för näringsidkarkollektivet i stort. Rättsutvecklingen på det marknadsrättsliga området måste i stället drivas av bransch- och intresseorganisationerna. Näringslivets egenåtgärder har också stor betydelse för rättsutvecklingen och klargör vad som ska anses vara god sed i marknadsföring. De marknadsrättsliga normerna bör också i högre utsträckning än vad som görs i dag tillmätas betydelse vid den civilrättsliga bedömningen av ett visst

förfarande, eftersom de tjänar som ett riktmärke för vad som är godtagbart. Näringslivets etiska regler för marknadsföring bör tillmätas betydelse som sedvana eller branschpraxis, förutsatt att riktlinjerna kan anses ha tillräckligt stöd av aktörerna på marknaden. Innehåller riktlinjerna regler för hur avtal ska ingås bör dessa respekteras vid den avtalsrättsliga bedömningen. Det bör dock inte införas någon ny bestämmelse med en civilrättslig sanktion i marknadsföringslagen. I stället bör näringslivet på ett mer aktivt sätt än i dag ta ansvar för utvecklingen av tydliga normer för marknadsföring mellan näringsidkare.

De avtalsrättsliga reglerna skyddar den som drabbas av fakturabedrägeri

Avtalslagens regler är generellt tillämpliga och har betydelse för många typer av avtalsituationer. Det avtalsrättsliga skyddet mot olika former av fakturabedrägeri utgörs dels av avtalslagens regler om ogiltighet m.m. men också av de avtalsrättsliga regler och den praxis som bestämmer hur avtalsbundenhet överhuvudtaget uppstår. Tillsammans ger den avtalsrättsliga reglering som finns i dag i huvudsak det rättsliga skydd som behövs för att de drabbade ska kunna undgå betalningsskyldighet vid fakturabedrägeri. Såsom civilprocessen fungerar förutsätter emellertid tillämpningen av reglerna att den enskilde själv åberopar de omständigheter som är relevanta i sammanhanget. Reglerna skulle visserligen kunna moderniseras eller förtydligas men det skulle förutsätta noggranna överväganden om ändringar i 1 och 3 kap. avtalslagen och att såväl den praxis som de principer som är av betydelse i sammanhanget kodifierades. Det låter sig inte göras inom ramen för utredningens uppdrag. Utredningen lämnar därför inte några förslag till ändringar av avtalslagens bestämmelser.

Det bör ställas högre krav på bevisningen vid telefonförsäljning

Ett vanligt förfaringssätt vid fakturabedrägeri är att den drabbade vilseleds av en telefonförsäljare som därefter kräver betalning enligt ett avtal som denne hävdar har träffats vid telefonsamtalet. Det råder ingen tvekan om att det i dessa fall är telefonförsäljaren som har att styrka sitt påstående om att avtal har träffats. Vad som krävs för att muntligt avtal per telefon ska anses styrkt kan emellertid variera. I en del avgöranden har det ansetts tillräckligt att det som hörts under ljudinspelningen av telefonsamtalet har tolkats som en bekräftelse på ett avtal som har ingåtts tidigare under samtalet. I praktiken kan bevisläget i vissa fall därför vara sådant att den drabbade kan ha svårt att få rätt. Risken för missförstånd och utrymmet för oegentligheter, i förening med telefonförsäljarens överlägset bästa förutsättningar att säkra bevisning, talar för att ställa högre krav på försäljarens bevisning vid direktmarknadsförelring per telefon. Som minimikrav bör gälla att det tydligt ska framgå av bevisningen att den som tar emot samtalet har förstått att avtal har träffats och vad avtalet går ut på. En förändring kan visserligen åstadkommas genom att formkrav avseende telefonföreljning införs i lag. I första hand bör emellertid eftersträvas en lösning som stämmer bättre överens med vår rättstradition.

De etiska riktlinjer för telefonföreljning som branschen själv har tagit fram åligger föreljaren att visa bl.a. att kunden har varit införstådd med villkoren för avtalet. Riktlinjerna bör tillmätas betydelse också vid den civilrättsliga bedömningen av avtal som träffas vid telefonföreljning. Mot bakgrund av den uppmärksamhet som de senaste åren har ägnats åt fakturabedrägeri och andra problem vid telefonföreljning är det rimligt att utgå ifrån att praxis kommer att utvecklas i denna riktning. När det gäller telefonföreljning till konsumenter har Utredningen om konsumentskydd vid telefonföreljning dessutom förelslagit att ett skriftlighetskrav införs. Vi anser därför att det för närvarande inte är motiverat att förelslå lagstiftningsåtgärder för att ytterligare reglera telefonföreljning.

Reglerna om ansvar för rättegångskostnaderna i förenklade tvistemål bör ändras för att ge ett bättre skydd mot missbruk

Tappande parts ersättningsskyldighet för motpartens rättegångskostnader är begränsad i förenklade tvistemål. Det gäller även när parten har inlett rättegången trots att parten insett eller borde ha insett att dennes talan var ogrundad. Understiger kravet ett halvt basbelopp kan det därför vara mer ekonomiskt att betala än att bestrida, även för den part som har goda chanser att vinna målet. Det finns visserligen straffrättsliga bestämmelser som syftar till att motverka dessa former av rättegångsmissbruk men de tillämpas restriktivt. Detsamma gäller den processrättsliga bestämmelse som möjliggör omedelbar dom vid uppenbart ogrundad talan. Att ta bort begränsningen av ersättningsskyldigheten för rättegångskostnaderna i alla förenklade tvistemål skulle motverka syftet med processformen och skulle därför inte vara någon bra lösning. Det framstår också alltjämt som olämpligt att införa ett krav på att käranden i vissa fall ska ställa säkerhet för rättegångskostnaderna. Utredningen föreslår i stället att det införs en regel om full ersättningsskyldighet för rättegångskostnaderna när part i förenklat tvistemål har inlett rättegången trots att parten insett eller borde ha insett att käromålet var ogrundat. Regeln föreslås träffa enbart kärandeparter som är eller i rättegången uppträder som näringsidkare. En rättegångskostnadssanktion av detta slag väntas få en avskräckande effekt på dem som överväger att ansöka om stämning för att driva in oriktiga krav, även om regeln kan förväntas bli tillämpad endast i undantagsfall. Regeln är också av principiell betydelse. En regel om solidariskt ersättningsansvar för motpartens rättegångskostnader föreslås också för ställföreträdare, ombud och biträden som företrätt eller biträtt käranden i dessa fall, trots att de insett eller borde ha insett att käromålet var ogrundat. En sådan rättegångskostnads-sanktion bedöms kunna motverka att dessa aktörer åtar sig uppdrag från företag som har som affärsidé att driva in oriktiga eller tveksamma krav, t.ex. s.k. katalogtjänstföretag.

Det bör inte införas några ändringar i regelverket för inkassoverksamhet

Den som tar emot ett inkassokrav får i regel uppfattningen att kravet kommer från en tredje part, ett inkassoföretag. Det kan i sig öka pressen att betala, bl.a. därför att den enskilde kan ha svårt att avgöra till vem denne ska vända sig för att invända mot kravet. Många inkassokrav kommer emellertid från samma part som står bakom kravet. Egeninkasso eller koncerninkasso får bedrivas utan inkassotillstånd och tillsynen över verksamheten är därmed begränsad. För att åstadkomma en mer transparent inkassoverksamhet och förbättra förutsättningarna för tillsynen har utredningen övervägt att införa en generell tillståndsplikt alternativt en registreringsplikt. Sådana åtgärder skulle emellertid öka den administrativa bördan – och därmed leda till högre kostnader – för såväl företagen som myndigheterna. Om en tillståndsplikt infördes skulle de företag som inte har tillstånd antingen få ökade kostnader för inkassotjänster eller för ansökan om betalningsföreläggande alternativt tvingas avstå från kraven. Det skulle i sin tur leda till att fler skulle ansöka om betalningsföreläggande utan föregående inkassoåtgärder. Fler ansökningar om betalningsföreläggande skulle rimligen leda till fler betalningsanmärkningar för företag och enskilda. Ett krav på registrering skulle visserligen vara mindre ingripande men skulle samtidigt inte heller hindra oseriösa företag eftersom förfarandet inte skulle innefatta någon lämplighetsprövning. Som alternativ har utredningen övervägt att begränsa användningen av ordet inkasso till de företag som bedriver tillståndspliktig inkassoverksamhet. Inkassoåtgärder ska emellertid följa god inkassosed oavsett om åtgärderna förutsätter tillstånd eller inte. Ordet inkasso bör få användas för inkassoåtgärder. Om inte alla inkassoåtgärder ska kräva tillstånd bör därför inte heller användningen av ordet inkasso begränsas. Ett krav på tillstånd skulle inte heller hindra obefogad användning av ordet. Dessutom skulle andra ord kunna ha samma effekt på gäldenären. Som ett fjärde alternativ har utredningen övervägt att införa ett krav på att vid inkasso informera om med vilken rätt en inkassoåtgärd vidtas. En sådan åtgärd skulle kunna bidra till att minska pressen på den som får kravet. Det skulle dock förutsätta att mottagaren av kravet var insatt i reglerna kring inkasso, vilket i allmänhet inte är fallet. De administrativa kostnader

som ett krav på information skulle medföra för företag och myndigheter står därför inte i proportion till de positiva effekter som ett sådant krav kan förväntas få. Sammanfattningsvis lämnar utredningen inte några förslag på ändringar i regelverket för inkassoverksamhet.

Effekten av hot om ansökan om betalningsföreläggande bör motverkas genom informationsinsatser

En uppgift om att ansökan om betalningsföreläggande har gjorts får tas in i en kreditupplysning avseende juridiska personer och fysiska personer som är näringsidkare. För juridiska personer innebär det att redan en ansökan om betalningsföreläggande leder till en betalningsanmärkning hos kreditupplysningsföretagen, vilket kan få kännbara konsekvenser för företagets möjligheter att få kredit. Hot om att ansökan om betalningsföreläggande kan komma att göras är därför ett effektivt påtryckningsmedel för att framkalla betalning. Resultaten från utredningens kartläggning visar emellertid att hoten sällan sätts i verket när betalning uteblir. Kreditupplysningsföretagen har dessutom frivilligt åtagit sig att bevaka ansökningar som kommer från företag som finns med på Svensk Handels varningslista och att inte registrera sådana ansökningar som betalningsanmärkningar. Ett förbud mot att ta med en uppgift om att en ansökan har gjorts skulle därför inte leda till någon större minskning av antalet näringsidkare som drabbas av en betalningsanmärkning till följd av fakturabedrägeri. Ändringen skulle visserligen kunna få den effekten att risken att drabbas upplevs som mindre. För att den effekten skulle uppnås skulle dock krävas att informationsinsatser också vidtogs för att upplysa om ändringen. En likvärdig effekt skulle kunna uppnås genom enbart informationsinsatser. Dessutom fyller en uppgift om att ansökan om betalningsföreläggande har gjorts en viktig funktion vid kreditgivning, eftersom en sådan ansökan i de flesta fall motsvarar en verklig skuld. Utredningen föreslår därför inte något generellt förbud mot att i kreditupplysning ta med uppgift om att ansökan har gjorts.

I teorin skulle ett krav på förskottsbetalning av ansökningsavgiften hos Kronofogdemyndigheten kunna avskräcka oseriösa aktörer från att ansöka om betalningsföreläggande som ett led i

fakturabedrägeri. I praktiken görs emellertid sällan sådana ansökningar. Dessutom betalas de flesta ansökningsavgifter som enligt nuvarande system faktureras i efterhand. Ett krav på förskottsbetalning kan därför förväntas få begränsad effekt. Samtidigt kan kostnaderna för Kronofogdemyndigheten för att ställa om till förskottsbetalning förväntas bli höga. Utredningen föreslår därför inte att det införs något krav på förskottsbetalning.

Utredningen har också övervägt om den summariska processen bör stramas upp i syfte att renodla den från tvistiga fordringar och möjliggöra ett snabbare rättelseförfarande hos Kronofogdemyndigheten. Sådana åtgärder skulle kunna förbättra situationen för företagen i de fall en ansökan trots allt görs som ett led i fakturabedrägeri. De regler som skulle krävas för att åstadkomma ett sådant resultat skulle emellertid kunna missbrukas av de gäldenärer som inte vill betala sina skulder eller som vill tilltvinga sig längre kredittid. Den summariska processen skulle därmed inte längre erbjuda samma effektiva indrivning av fordringar som den gör i dag. De negativa effekter som sådana regler kan få för näringslivet i stort uppvägs inte av den betydelse som ändringarna skulle kunna ha för att motverka fakturabedrägeri. Några sådana regler föreslås därför inte.

De drabbade kan redan i dag åstadkomma snabbare rättelse genom att vända sig direkt till kreditupplysningsföretagen. För att den drabbade inte ska behöva söka rättelse hos varje kreditupplysningsföretag bör rättelseförfarandet synkroniseras. Det är dock att föredra att kreditupplysningsföretagen på frivillig väg upprättar ett system för ett samlat rättelseförfarande. Utredningen föreslår därför inte någon utvidgning av den lagstadgade skyldigheten för kreditupplysningsföretagen att underrätta tredje man när rättelse har skett.

Rädslan för betalningsföreläggande och betalningsanmärkningar är många gånger obefogad. Det gäller i synnerhet för fysiska personer för vilka en ansökan inte i sig leder till någon betalningsanmärkning. Utredningen bedömer därför att det finns ett behov av informationsinsatser för att förmå fler att våga bestrida kraven trots hot om att ansökan om betalningsföreläggande kan komma att göras.

Fakturabedrägeri bekämpas med samma åtgärder som ekonomisk brottslighet

De åtgärder som kan vidtas för att göra det svårare för företagen att ägna sig åt fakturabedrägeri är i huvudsak desamma som kan vidtas för att motverka även annan ekonomisk brottslighet och organiserad och systematiskt bedriven förmögenhetsbrottslighet. Det faller utanför utredningens uppdrag att ge konkreta förslag på hur det arbetet kan förbättras. Några synpunkter lämnas emellertid. Utredningen anser att det vore en god idé att ge Bolagsverket ett tydligare brottsförebyggande uppdrag och en möjlighet att vägra registrering vid misstanke om att bolaget kan komma att användas i brottsligt syfte. Utredningen anser också att det borde övervägas att besluta att Bolagsverket ska delta i samverkan mot organiserad brottslighet. Informationsutbytet mellan bankerna och Bolagsverket kan också behöva förenklas. Det kan kräva ändringar i reglerna om banksekretess, alternativt en förbättring av de tekniska förutsättningarna för att internt inom bankerna kunna behandla relevanta ändringar i Bolagsverkets register.

Regelverket är väl balanserat mellan olika intressen

Utredningen har analyserat ett flertal rättsområden som har bedömts kunna vara av betydelse för att motverka fakturabedrägeri. Detaljer kring den praktiska handläggningen hos ett flertal myndigheter och enskilda företag vars verksamhet i olika avseenden kan komma i kontakt med fakturabedrägeri har också analyserats. I de flesta fall, vissa regler om rättegångskostnader undantagna, har utredningen dragit slutsatsen att de regler som finns ger ett tillräckligt skydd mot fakturabedrägeri och att en ändring av dem skulle medföra oacceptabla nackdelar i andra avseenden. På flera rättsområden har utredningen konstaterat att problemen med fakturabedrägeri snarast har att göra med att reglerna inte tillämpas som det är tänkt. Fakturabedrägeri skulle inte existera om fakturorna och betalningskraven inte betalades. I regel krävs heller inte några större arbetsinsatser för att bestrida dessa oriktiga krav. Ett sätt att få fler enskilda personer och företag, men också offentliganställda, att vägra betala krav av detta slag är att höja deras beredskap för förfaran-

dena och att förse dem med nödvändiga kunskaper för att kunna ta tillvara sina rättigheter gentemot dem som framställer kraven. Utredningen har föreslagit att informationsinsatser ska vidtas i detta syfte.

Beredskapen hos dem som riskerar att drabbas måste höjas genom förebyggande information

Det finns ett behov av förebyggande information om fakturabedrageri hos såväl näringsidkare som konsumenter. Samhället bör tillhandahålla sådan information. Informationen bör anpassas till respektive målgrupp och tillhandahållas av de myndigheter som företagen respektive konsumenterna vanligtvis vänder sig till för att söka efter samhällsinformation som angår dem. För konsumenter framstår Konsumentverkets upplysningstjänst för konsumenter som en naturlig informationskanal. För företag finns ingen motsvarande informationstjänst. Tillväxtverket har dock i uppdrag att bl.a. erbjuda företagen samlad myndighetsinformation och tillhandahåller i det syftet en webbplats som riktar sig till företagen. Tillväxtverket framstår därför som den myndighet som är bäst lämpad att ansvara även för information rörande fakturabedrageri i förhållande till företagen. För dem som redan har drabbats, eller som redan har viss kunskap om fakturabedrageri, framstår det också som naturligt att söka efter mer information hos Polismyndigheten.

Utredningen föreslår att ett regeringsuppdrag ska ges åt var och en av myndigheterna Konsumentverket, Tillväxtverket och Polismyndigheten att tillhandahålla relevant information för att motverka att fler drabbas av fakturabedrageri. Myndigheternas uppdrag bör omfatta att samla in och sammanställa relevant information från olika källor, bl.a. andra myndigheter och privata aktörer. Informationsuppdragen bör innefatta direktvägledning åt enskilda konsumenter och näringsidkare men inte enskild rådgivning. I uppdragen föreslås ingå att myndigheterna tillsammans får det huvudsakliga ansvaret för att utarbeta en strategi för att öka kännedomen om vart man kan vända sig för att få information om fakturabedrageri.

Utredningen föreslår också att ett särskilt uppdrag ska ges åt var och en av Bolagsverket, Datainspektionen, Kronofogdemyndig-

heten och Skatteverket att utifrån varje myndighets verksamhetsområde bidra med information till Polismyndigheten, Tillväxtverket och Konsumentverket om olika former av fakturabedrägeri och att bidra med sakkunskaper på områden som är av betydelse för att kunna hantera fakturabedrägeri. Myndigheterna föreslås få informationsansvar för den information de lämnar. Utredningen föreslår vidare att förordningen (2014:110) om en upplysningstjänst för konsumenter ska ändras så att det framgår att även Polismyndigheten, Skatteverket, Datainspektionen och Bolagsverket ska vara informationsansvariga enligt förordningen.

Utredningen anser dock att det inte bör införas någon myndighetsadministrerad varningslista motsvarande dem som tillhandahålls inom näringslivet.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740)

Härigenom föreskrivs att 18 kap. 7 och 8 a §§ rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

7 §

Skall part enligt detta kapitel helt eller delvis ersätta motpartens rättegångskostnad och *finnes* ställföreträdare för parten eller partens ombud eller biträde *hava* genom åtgärd, som avses i 3 § första stycket, eller genom vårdslöshet eller försummelse, som sägs i 6 §, vållat sådan kostnad, *äga* rätten, även om yrkande därom *ej* framställts, förplikta honom att jämte parten ersätta kostnaden.

Ska part enligt detta kapitel helt eller delvis ersätta motpartens rättegångskostnad och *har* ställföreträdare för parten eller partens ombud eller biträde genom åtgärd, som avses i 3 § första stycket, eller genom vårdslöshet eller försummelse, som sägs i 6 §, vållat sådan kostnad, *får* rätten, även om yrkande därom *inte* framställts, förplikta honom *eller henne* att jämte parten ersätta kostnaden.

Första stycket tillämpas på motsvarande sätt om den som där sägs har företrätt eller biträtt käranden som är näringsidkare, i mål som handläggs enligt 1 kap. 3 d §, om den har insett eller borde ha insett att käromålet var ogrundat.

8 a §¹

I mål där 1 kap. 3 d § första stycket tillämpas gäller följande i stället för bestämmelserna i 8 §.

Ersättning för rättegångskostnad får inte avse annat än kostnad för

1. rättslig rådgivning under en timme vid ett tillfälle för varje instans och med ett belopp som motsvarar högst den ersättning som betalas för rådgivning enligt rättshjälpslagen (1996:1619) under en timme,

2. ansökningsavgift eller tilläggsavgift,

3. resa och uppehålle för en part eller ställföreträdare i samband med sammanträde eller, om personlig inställelse inte föreskrivits, resa och uppehålle för ombud,

4. vittnesbevisning,

5. översättning av handlingar.

Om en part har handlat så att 3 eller 6 § är tillämplig, får dock ersättning till motparten avse dennes samtliga kostnader enligt 8 §.

Om en part har handlat så att 3 eller 6 § är tillämplig, får dock ersättning till motparten avse dennes samtliga kostnader enligt 8 §. *Detsamma gäller om part som är näringsidkare har inlett rättegången trots att parten insett eller borde ha insett att käromålet var ogrundat.*

Ersättning lämnas endast i den utsträckning kostnaden skäligen behövs för att ta tillvara partens rätt.

Ersättning som anges i andra stycket 3 lämnas enligt bestämmelser som regeringen meddelar.

Om målet till en början har handlagts i annan ordning än som gäller för mål som avses i denna paragraf, lämnas ersättning för kostnad som avser den tidigare handläggningen enligt de kostnadsregler som gäller för denna.

Om ett mål om betalningsföreläggande eller handräckning har överlämnats till en tingsrätt får, om målet därefter avgörs genom tredskodom mot svaranden, ersättning även avse skäligen kostnad för högst en rättegångsskrift eller inställelse vid högst ett sammanträde inför rätten. Sådan ytterligare ersättning lämnas, om inte särskilda

¹ Senaste lydelse 2014:249.

skäl leder till en annan bedömning, med ett belopp som motsvarar högst hälften av den ersättning som betalas för rådgivning enligt rättshjälpslagen (1996:1619) under en timme.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

2. Bestämmelsen i 18 kap. 7 § i sin äldre lydelse ska tillämpas i mål som handläggs enligt 1 kap. 3 d §, om ansökan om stämning har kommit in till rätten före ikraftträdandet eller, när talan har väckts som enskilt anspråk i brottmål, rätten före ikraftträdandet har beslutat att tvisten ska handläggas som tvistemål. Detsamma gäller om talan har väckts genom ansökan om betalningsföreläggande eller handräckning och Kronofogdemyndigheten före ikraftträdandet har beslutat att överlämna målet till tingsrätt, i enlighet med 36 eller 54 § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

3. Bestämmelsen i 18 kap. 8 a § i sin äldre lydelse ska tillämpas i mål som handläggs enligt 1 kap. 3 d §, om ansökan om stämning har kommit in till rätten före ikraftträdandet eller, när talan har väckts som enskilt anspråk i brottmål, rätten före ikraftträdandet har beslutat att tvisten ska handläggas som tvistemål. Detsamma gäller om talan har väckts genom ansökan om betalningsföreläggande eller handräckning och Kronofogdemyndigheten före ikraftträdandet har beslutat att överlämna målet till tingsrätt, i enlighet med 36 eller 54 § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:110) om en upplysningstjänst för konsumenter

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (2014:110) om en upplysningstjänst för konsumenter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Konsumentverket ska i samverkan med informationsansvariga myndigheter ansvara för att tillhandahålla och samordna en upplysningstjänst med opartisk information och vägledning till konsumenter.

Informationsansvariga myndigheter är Allmänna reklamationsnämnden, Boverket, Energimarknadsinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Kemikalieinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Pensionsmyndigheten, Post- och telestyrelsen och Statens energimyndighet.

Informationsansvariga myndigheter är Allmänna reklamationsnämnden, *Bolagsverket*, Boverket, *Datainspektionen*, Energimarknadsinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Kemikalieinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Pensionsmyndigheten, *Polismyndigheten*, Post- och telestyrelsen, *Skatteverket* och Statens energimyndighet.

De informationsansvariga myndigheterna ska bidra till upplysningstjänsten utifrån varje myndighets verksamhetsområde.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2016.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningsuppdraget

Regeringen beslutade den 6 februari 2014 att utse en särskild företrädare för att kartlägga omfattningen och karaktären av problemen med fakturabedrägeri. Uppdraget omfattade vidare att med beaktande av kartläggningen överväga behovet av förändringar i framför allt civilrättslig, näringsrättslig och civilprocessrättslig lagstiftning och att vid behov föreslå ändringar. Direktiven finns i *bilaga 1*.

I uppdraget till utredaren ingår bl.a. att

- överväga om avtalslagens ogiltighetsregler bör moderniseras eller tydliggöras med avseende på lagens tillämpning på problemen med bluffakturor,
- överväga om regelverket för inkassoverksamhet bör ändras för att ge ett tillräckligt skydd mot att inkassoåtgärder används för att driva in påstådda fordringar som grundas på bluffakturor,
- överväga om regleringen i frågor om uppgifter i Kronofogdemyndighetens register och om kreditupplysning bör ändras för att minska effekten av ett otillbörligt hot om att ge in en ansökan om betalningsföreläggande,
- överväga om det finns ett behov av förändringar i fråga om möjligheterna till ersättning för rättegångskostnader i mål som avser mindre belopp, t.ex. om den tappande parten har inlett rättegången i onödan eller annars varit vårdslös i sin processföring eller om ett käromål ogillas till följd av att ett avtal har tillkommit genom svikligt förledande,

- överväga behovet av informationsinsatser riktade till företag och enskilda, t.ex. för att sprida kunskap om hur fakturabedrägerier kan förebyggas, vilket skydd regelverket ger och hur rättigheterna bäst kan tas tillvara.

2.2 Uppdragets genomförande

Uppdragets egentliga arbete påbörjades den 12 februari 2014 och har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden. Utredningen har sammanträtt vid sammanlagt 12 tillfällen, varav två tillfällen i form av större möten där också utredningens referensgrupp har deltagit och ett i form av ett tvådagars internatsammanträde.

Utredningens övergripande uppdrag har varit att kartlägga omfattningen och karaktären av problemen med fakturabedrägerier. I det syftet har dels kontakter tagits med personer inom ett stort antal myndigheter, organisationer och företag och dels med hjälp av ett externt marknadsundersökningsföretag genomförts en större marknadsundersökning. En närmare beskrivning av hur marknadsundersökningen har genomförts finns i avsnitt 4.

Kontakterna med myndigheter och organisationer har i stor utsträckning skett uteslutande per telefon eller via e-post. Utredningens sekreterare har på detta sätt tagit del av erfarenheter och synpunkter från bl.a. Finansinspektionen, Domstolsverket, Ekonomistyrningsverket, Riksgälden, Riksrevisionen, Statens Servicecenter, Kammarkollegiet, Pensionärernas Riksorganisation (PRO), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Lantmännens Riksförbund (LRF), Företagarförbundet, Förenade Bolag, IIS (Internetstiftelsen i Sverige), Näringslivets Sikkerhetsråd (NSR) i Norge och Norsk senter for informasjonssikring (NorSIS), Sveriges ständiga representation vid Europeiska Unionen, samt med ett stort antal kommuner och landsting.

Utredningen har vidare inhämtat information och synpunkter från företrädare för Bolagsverket, Skatteverket, Datainspektionen, Kronofogdemyndigheten, Svensk Handel, Företagarna, Svenska Bankföreningen, Svensk Inkasso och UC AB som har varit representerade i utredningens referensgrupp. Kontakter med dessa aktörer har skett dels genom de två referensgruppsmöten som avhållits och

dels genom telefonsamtal och e-postmeddelanden mellan aktörerna och utredningens sekreterare. Utredningens sekreterare har också sammanträffat med företrädare för Kronofogdemyndigheten och Datainspektionen i myndigheternas lokaler. Utredaren och sekreteraren har också sammanträffat med UC AB i företagets lokaler. Därutöver har utredaren, sekreteraren och ett par av utredningens experter sammanträffat med företrädare för Polismyndighetens nationella bedrägericentrum i Stockholm (NBC). Utredningens sekreterare har också sammanträffat med polismän och åklagare i Malmö som särskilt arbetar med fakturabedrägerier samt med gruppen Samverkan mot fakturabedrägerier och med företaget Inyett i Helsingborg.

2.3 Avgränsningar

I utredningens uppdrag har ingått att följa och beakta det arbete i fråga om blufffakturor och därmed sammanhängande frågor som pågår på andra områden, bl.a. den fortsatta beredningen av betänkandet Stärkt straffrättsligt skydd för egendom (SOU 2013:85). Beredningen av betänkandet fortgår alltså och beräknas leda fram till ett förslag på området för fakturabedrägerier först under 2016. Det har inte ingått i utredningens uppdrag att föreslå ytterligare ändringar på straffrättens område.

Utredningen har också haft att följa och beakta det arbete som utförts inom ramen för Utredningen om uppgifter vid offentlig-rättsliga krav vid kreditupplysning (dir. 2013:72). Den utredningen har under utredningstiden lämnat sitt betänkande Tillförlitligare kreditupplysningar – ett förbättrat integritetsskydd vid offentlig-rättsliga krav (SOU 2014:60). Förslagen har bedömts inte få någon betydelse för de frågor som utredningen nu har att behandla.

En tredje utredning som särskilt nämnts i utredningens direktiv är Utredningen om konsumentskydd vid telefonförsäljning (dir. 2013:95). I våra direktiv har särskilt angetts att utredningen inte ska föreslå bl.a. skriftlighetskrav vid telefonförsäljning mellan näringsidkare och att frågan om telefonförsäljning till småföretagare övervägs inom ramen för Utredningen om konsumentskydd vid telefonförsäljning. Utredningen har haft återkommande kontakter med den utredningen och de båda utredningarna har sammanträffat vid ett

tillfälle. I förevarande betänkande har utredningen haft som utgångspunkt att de förslag som Utredningen om konsumentskydd vid telefonförsäljning har lämnat i betänkandet Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning (SOU 2015:61) kommer att genomföras.

I utredningens uppdrag har inte heller ingått att föreslå förändringar av avtalslagens generalklausuler (33 och 36 §§) eller några andra åtgärder som riskerar att få mer generella konsekvenser för näringslivet. Utgångspunkten har varit att de förslag som utredningen lämnar ska vara ändamålsenliga och proportionerliga i förhållande till problemens omfattning och karaktär. Direktiven har särskilt betonat att utredningen inte ska föreslå åtgärder som i onödan leder till kostnader eller administrativa bördor för näringslivet.

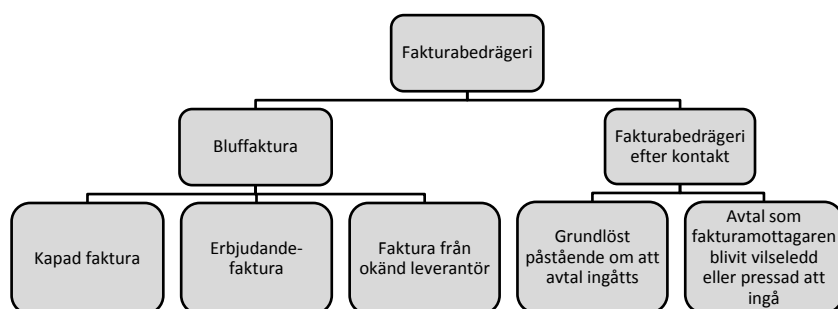
2.4 Betänkandets disposition

Betänkandet är indelat i 14 kapitel. Utredningens överväganden redovisas separat för de olika områden som utredningen har att behandla och återfinns i respektive kapitel.

I kapitel 2 behandlas utredningens uppdrag och arbete. Kapitel 3 innehåller en inledning. I kapitel 4 redogörs för utredningens kartläggning av fakturabedrägerier. Kapitel 5 behandlar fakturabedrägeri ur ett marknadsrättsligt perspektiv. I kapitel 6 behandlas fakturabedrägeri ur ett avtalsrättsligt perspektiv. Kapitel 7 redogör för reglerna om rättsskydd och rättegångskostnader vid ogrundade krav. Kapitel 8 behandlar inkasso och factoring som ett led i fakturabedrägeri. I kapitel 9 redogörs för användningen av kreditupplysning och summarisk process som påtryckningsmedel vid ogrundade krav. Kapitel 10 behandlar kontroller och samverkan för att motverka fakturabedrägeri. Kapitel 11 redogör för informationsinsatser för att motverka fakturabedrägeri. Utredningens konsekvensanalys återfinns i kapitel 12. Kapitel 13 behandlar ikraftträdande och övergångsbestämmelser. Kapitel 14 innehåller författningskommentaren.

3 Inledning

3.1 Fakturabedrägeri som ett samlingsbegrepp för flera olika förfaranden



Termerna *fakturabedrägeri* och *blufffaktura* förekommer ibland synonymt som benämning på olika förfaranden varigenom någon förmås att betala en faktura som inte motsvarar någon verklig skuld. Bakom termerna döljer sig emellertid många olika tillvägagångssätt som, i motsats till vad termerna antyder, inte alltid innefattar något vilseledande. I avsaknad av en legaldefinition av termerna kan det ibland vara svårt att dra en skarp gräns mellan de förfaranden som omfattas av termerna och andra förfaranden, som också kan uppfattas som klandervärda av den som utsätts för dem. Termen *blufffaktura* används även i andra sammanhang än dem som behandlas här, t.ex. som benämning på oriktiga fakturor som används som verifikationer i företags bokföring för att dölja olika brottsliga förfaranden. Dessa förfaranden omfattas inte av utredningens uppdrag och faller helt utanför den fortsatta framställningen.

Utifrån skillnader och likheter mellan de olika tillvägagångssätt som förekommer vid fakturabedrägeri har utredningen valt att dela in förfarandena i två huvudkategorier, *bluffakturor* och *faktura-bedrägeri efter kontakt*. Med *bluffakturor* avses förfaranden som går ut på att skicka ett betalningskrav i någon form till en mottagare som inte tidigare har haft någon kontakt med avsändaren. Inom denna kategori faller fakturor från okända leverantörer, fakturor där fakturautställaren har fått fakturan att likna en faktura från någon välkänd leverantör, vilka utredningen har valt att kalla *kapade fakturor*, och erbjudanden som varit utformade som fakturor men där det varit svårt att upptäcka att det har varit fråga om ett erbjudande. De senare har utredningen valt att kalla för *erbjudande-fakturor*. Huruvida betalningskrav vid bluffakturor resulterar i en betalning eller inte beror i huvudsak på vilken påverkan innehållet och utformningen av själva utskicket har på mottagaren. Betalning kan i dessa fall ske utan att betalningsavsändaren någonsin inser att han eller hon har drabbats av en bluffaktura.

Med *fakturabedrägeri efter kontakt* avser utredningen betalningskrav som har, eller påstås ha, föregåtts av en kontakt av något slag mellan avsändaren och mottagaren och som enligt avsändaren har resulterat i ett avtal mellan dem. Till denna kategori hänför utredningen både grundlösa påståenden om att avtal har ingåtts och avtal som fakturamottagaren på olika sätt har blivit vilseledd eller pressad att ingå. I dessa fall kan såväl de tidigare kontakterna som det efterföljande utskicket ha betydelse för mottagarens beslut att betala enligt kravet. Vid fakturabedrägeri efter kontakt har betalningsavsändaren i regel kommit till insikt om att han eller hon har blivit utsatt för någon form av fakturabedrägeri redan innan betalning skett.

De fall då även påståendet om att det förekommit en kontakt mellan fakturautställare och fakturamottagare är felaktigt kan vara svåra att skilja från de förfaranden som utredningen har valt att benämna bluffakturor i form av fakturor från okända leverantörer. Även en bluffaktura innefattar ju ett påstående om att avtal har träffats, vilket ju förutsätter någon form av kontakt. Med den förra benämningen har utredningen emellertid främst avsett de förfaranden där det finns ett explicit påstående om att avtal har träffats medan benämningen faktura från okänd leverantör snarast tar sikte på de fall då syftet är att fakturan ska behandlas som andra fakturor

utan att fakturamottagaren ska lägga märke till att den kommer från någon som fakturamottagaren inte har något avtal med.

Vid såväl bluffakturor som vid fakturabedrageri efter kontakt kan det förekomma att fakturautställaren också levererar en produkt eller utför en tjänst. Sådana omständigheter kan, vid sidan av andra omständigheter, såsom om betalning skett, ha betydelse för den avtalsrättsliga bedömningen. Utredningen har dock valt att inte särbehandla dessa fall som en underkategori.

Som ett gemensamt samlingsbegrepp för alla dessa förfaranden har utredningen valt att använda termen *fakturabedrageri*.

3.2 Utgångspunkter för utredningens arbete

Gemensamt för alla former av fakturabedrageri är att de innebär att etablerade affärsformer används utan respekt för de rättsliga spelregler som gäller. I många fall handlar det om förfaranden som tveklöst är straffbara som bedrägeribrott eller utpressning och som kan genomföras därför att möjligheterna till kontroll och lagföring är begränsade. Dessa förfaranden utförs inte sällan med hjälp av ett företag som utåt sett står för betalningskraven men som, tillsammans med sina formella ställföreträdare, i realiteten bara utgör ett brottsverktyg för de personer som står bakom förfarandena. Det förekommer också förfaranden som ligger i gråzonen mellan vad som är straffbart och vad som inte är det. I många fall strider förfarandena mot de marknadsrättsliga reglerna. Efterlevnaden av dessa regler bevakas emellertid i princip bara utifrån syftet att skydda konsumentkollektivet och sanktionerna är i huvudsak framtidsyftande. Effektiviteten i det marknadsrättsliga normsystemet bygger därför i stor utsträckning på att aktörerna själva har ett kommersiellt intresse av att följa och genomdriva reglerna. Förfarandena kan ofta också angripas civilrättsligt, även när de faller utanför det straffbara området. Svårigheterna ligger i dessa fall främst i att de drabbade inte i tillräcklig utsträckning känner till och åberopar de avtalsrättsliga regler som skulle befria dem från betalningsskyldighet eller ge dem rätt att återfå utbetalat belopp. De rättsliga åtgärder som samhället tillhandahåller för en effektiv indrivning av fordringar missbrukas också för att driva in ogrundade krav.

Fakturabedrägeri har sedan länge varit ett känt problem i samhället. Man har från myndigheternas sida anat att problemen varit mer omfattande än vad som framgår av den officiella brottsstatistiken. I huvudsak har det också stått klart att en del av svårigheterna med att komma åt förfarandena är att de åtgärder som kan övervägas riskerar att få negativa konsekvenser även för den legitima handeln. Hur omfattande problemen med fakturabedrägerier är har emellertid varit oklart. Det har inte heller funnits någon tydlig bild av problemens karaktär. Därmed har det inte heller varit möjligt att ta ställning till vilka åtgärder som kan vara motiverade att vidta för att motverka förfarandena. Den kartläggning som utredningen har genomfört har syftat till att bringa klarhet i dessa frågor. Utredningen har med utgångspunkt i resultaten från kartläggningen analyserat de olika rättsområden som kan ha betydelse i sammanhanget. Den delen av utredningens arbete har i stor utsträckning handlat om att utreda och ta ställning till om de befintliga reglerna behöver ändras för att åstadkomma en mer ändamålsenlig rättstillämpning, om reglerna bör ändras för att åstadkomma ett förändrat beteende hos berörda parter eller om förändringsarbetet hellre bör ta sikte på andra åtgärder.

4 Kartläggningen av fakturabedrägerier

4.1 Uppdraget

En stor del av utredningens uppdrag har gått ut på att kartlägga omfattningen och karaktären av problemen med fakturabedrägerier. Utgångspunkten för denna del av uppdraget har varit att problemen med fakturabedrägerier är mer omfattande än vad som framgår av den officiella brottsstatistiken och att det därför råder en betydande osäkerhet rörande omfattningen och karaktären av problemen. Utredningen har också haft i uppdrag att undersöka om det finns problem kopplade till att påstådda fordringar som grundas på fakturabedrägeri överläts till andra aktörer.

4.2 Metod

För att ta reda på omfattningen och karaktären av problemen med fakturabedrägerier har utredningen ansett det vara nödvändigt att ställa frågor direkt till dem som kunde tänkas ha erfarenhet av att de själva eller den verksamhet de arbetar inom har drabbats. Såväl enskilda personer som företag och statliga respektive kommunala myndigheter har antagits kunna drabbas av fakturabedrägeri.

En förutsättning för att respondenterna skulle kunna besvara frågor om fakturabedrägeri har varit att företeelsen kunnat definieras eller i vart fall exemplifieras. Utredningen har därför ansett det vara nödvändigt att ta reda på mer om vilka former av fakturabedrägeri som förekommer, för att därefter kunna fråga respondenterna om de har blivit utsatta för något av dessa förfaranden. I detta syfte har utredningen genomfört ett antal kortare telefonintervjuer bland myndigheter och företag som genom sin verksamhet antagits

kunna komma i kontakt med utsatta och som därigenom kunde ha bildat sig en uppfattning om olika förfaranden som förekommer. Utifrån den information som utredningen har fått vid dessa kontakter, sammantagen med den information om förfarandena som beskrivits i Egendomsskyddsutredningens betänkande, Stärkt straffrättsligt skydd för egendom (SOU 2013:85), har utredningen där efter arbetat fram ett frågeunderlag med de frågor som bedömts vara mest centrala. Ett marknadsundersökningsföretag har anlåtats för att genomföra en stor enkätundersökning riktad till privatpersoner, företag, kommuner och statliga förvaltningsmyndigheter i riket. Tillsammans med marknadsundersökningsföretaget har utredningen bearbetat frågorna varefter de skickats ut till ett representativt urval av respondenter i dessa fyra grupper.

Marknadsundersökningsföretagets enkäter har inte skickats till landstingen eller domstolarna. Landstingen har bedömts vara organiserade på så olika sätt att det skulle vara svårt att hitta någon generell nivå inom verksamheten dit det kunde vara lämpligt att rikta frågorna. I stället har utredningen tagit kontakt per telefon med 16 av landets 21 landsting och genomfört kortare telefonintervjuer med personer i centrala ekonomifunktioner. I ett par fall har informationen inhämtats via e-post. Intervjuerna har gjorts av utredningens sekreterare. Domstolarna har tillfrågats om sina erfarenheter genom att Domstolsverket har genomfört en mindre omfattande enkätundersökning bland ekonomiavdelningarna på domstolarna.

4.3 Utgångspunkter för den stora enkätundersökningen

Urvalet

Undersökningen har som ovan nämnts riktats till fyra grupper av respondenter. Gruppen privatpersoner består av ett representativt urval av de totalt omkring 7,4 miljoner kvinnor och män mellan 18 och 84 år som finns i riket. Resultaten baseras på svar från 3 166 personer i denna grupp.

Gruppen företag består av ett representativt urval av de totalt 1 002 878 offentliga och privata företag som fanns registrerade i Sverige när undersökningen inleddes. Resultaten baseras på svar från 1 984 av dessa företag.

Gruppen statliga förvaltningsmyndigheter består av 150 av de totalt 242 statliga förvaltningsmyndigheter som fanns registrerade i SCB:s myndighetsregister när undersökningen inleddes. Resultaten baseras på svar från 86 genomförda enkäter.

Gruppen kommuner består av ett representativt urval av 24 av rikets 290 kommuner. Enkäten har besvarats av 1 838 attestanter, dvs. personer som har befogenhet att besluta om utbetalningar för kommunens räkning, inom dessa kommuner. Resultaten baseras på deras svar och redovisas huvudsakligen i förhållande till det totala antalet tillfrågade attestanter. Det finns dock ingen uppgift om det totala antalet kommunala beslutsattestanter i riket.

Enkäternas utformning

Enkäterna har utformats som webbenkäter med flervalssfrågor. På en del frågor har respondenterna kunnat välja flera svar. Det gäller generellt för dem som har utsatts vid flera tillfällen. Även de som har utsatts vid endast ett tillfälle har kunnat välja flera svar på en del följdfrågor, t.ex. när det gäller skälen till varför de i förekommande fall betalat eller vad som hänt i de fall de har vägrat betala. På varje fråga redovisas hur stor andel av de tillfrågade som har lämnat ett visst svar. Det innebär att det sammanlagda resultatet överstiger 100 % i de fall respondenterna har lämnat flera svar på samma fråga.

Respondenten har fått se en fråga i taget. Vilka frågor respondenterna har fått har styrts av de svar de har lämnat på föregående fråga. De som har angett att de inte vet om de har drabbats vid ett eller flera tillfällen har fått följdfrågor baserade på att de drabbats vid flera tillfällen. I de flesta fall har respondenterna kunnat välja svarsalternativ såsom "vet inte", "minns inte" eller "vill inte svara". Det har också funnits utrymme för att lämna öppna svar vid flera frågor, bl.a. när det gäller vilka olika former av fakturabedrägeri man har drabbats av. I den mån de öppna svaren har bedömts ge någon ledning för vad respondenten har avsett med svarsalternativet har detta redovisats.

Tidsperiod

Enkäterna besvarades under september 2014. Respondenterna har tillfrågats om händelser som inträffat ”under det senaste året”. Resultaten ska dock ses mot bakgrund av att det kan vara svårt att minnas när i tiden en händelse av ifrågavarande slag har inträffat.

Frågorna har utgått från utredningens definitioner av fakturabedrägeri

Vid utformningen av frågorna i marknadsundersökningen har utredningen utgått ifrån de definitioner av fakturabedrägeri som redogjorts för i avsnitt 3. Vid genomförande av undersökningen har utredningen bedömt att det är av intresse att skilja mellan *bluffakturor* och *fakturabedrägerier efter kontakt* och respondenterna har därför fått i allt väsentligt separata frågor rörande dessa båda huvudkategorier. Resultaten redovisas också i huvudsak var för sig för de två huvudkategorierna. Respondenterna har också fått följdfrågor rörande bl.a. de olika underkategorier av fakturabedrägeri som förekommit.

Vid kartläggningen har också gjorts en uppdelning mellan dem som har drabbats vid ett tillfälle och dem som har drabbats vid flera tillfällen. För att öka läsförståelsen redovisas emellertid resultaten i stora delar samlat. När det gäller attestanterna på kommunerna finns också en uppdelning mellan dem som har hanterat situationen själva och dem som har överlämnat hanteringen av betalningskravet till någon annan mer central funktion inom kommunen. Dessa resultat redovisas i huvudsak för sig.

Andra former av fakturabedrägeri

Erbjudanden om att ingå avtal, där det har varit svårt att upptäcka att det rört sig om ett avtalserbjudande, omfattas inte direkt av något svarsalternativ i enkäten om de inte också har resulterat i ett betalningskrav. Det kan t.ex. röra sig om utskick i form av uppmaningar att uppdatera företagsinformation som också till sitt innehåll utgör ett avtal, men som mottagaren aldrig skriver under. Resultaten i undersökningen måste alltså läsas mot bakgrund av att

det utöver vad som framgår av denna kan förekomma ett okänt antal försök till fakturabedrägeri med påstående om avtal.

Utredningen har gjort bedömningen att det kan finnas även andra exempel på förfaranden som inte passar in i något av de givna svarsalternativen. Inom kategorin bluffakturor har det därför lämnats utrymme för att ange att man har drabbats av någon ”annan form av bluffaktura” och att beskriva vad man har utsatts för. Mellan 1 % och 5 % av respondenterna i de olika grupperna har svarat att de utsatts för någon ”annan form av bluffaktura”. De kommentarer som har lämnats i anslutning till svaren tyder på att en del av dessa andra former av fakturabedrägeri faller utanför det problemområde som utredningen har ansett att uppdraget omfattar, alternativt att de avser en annan kategori än den inom vilken frågan ställts. Enligt utredningens mening talar dessa svar för att respondenterna kan ha en ganska vid syn på vad som utgör fakturabedrägeri. Det kan i sin tur innebära att det antal som enligt resultaten i undersökningen drabbats av fakturabedrägeri i verkligheten kan vara något lägre än vad kartläggningen visar. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att resultaten från undersökningen av naturliga skäl inte omfattar det okända antal fall av fakturabedrägeri som drabbat privatpersoner, företag och myndigheter utan att det någon sin upptäckts.

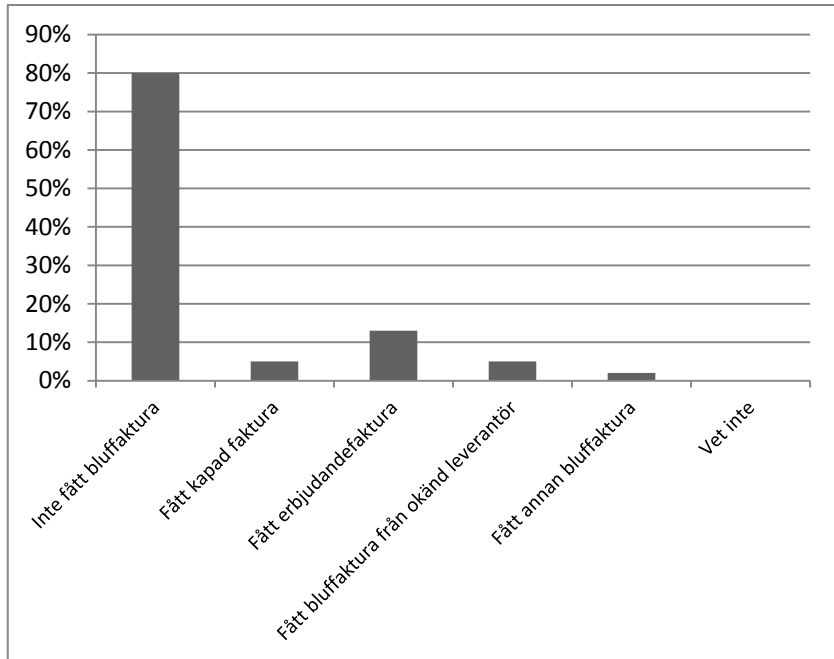
4.4 Förekomsten av bluffakturor

I vilken omfattning har privatpersoner drabbats av bluffakturor?

Enkätundersökningen visar att 20 % av de tillfrågade i gruppen privatpersoner har mottagit en eller flera bluffakturor av något slag under det senaste året. Det är 80 % som har uppgett att de inte har fått någon bluffaktura. En bluffaktura i form av ett erbjudande som sett ut som en faktura, där det varit svårt att upptäcka att det varit fråga om ett erbjudande (erbjudandefaktura) har mottagits av 13 % av privatpersonerna. En faktura eller ett betalningskrav som sett ut att komma från ett välkänt företag, men som i själva verket skickats ut av någon annan (kapad faktura) har mottagits av 5 %. Av de tillfrågade har 5 % uppgett att de har mottagit en bluffaktura från en okänd leverantör som de inte tidigare hade varit i kontakt med. Det är alltså 5 % som har mottagit bluffakturor av flera slag. I absoluta

tal skulle resultaten innebära att ungefär 1 480 000 personer har mottagit en eller flera bluffakturor av något slag under det senaste året.

Figur 4.1 Så stor andel av privatpersonerna har fått bluffakturor



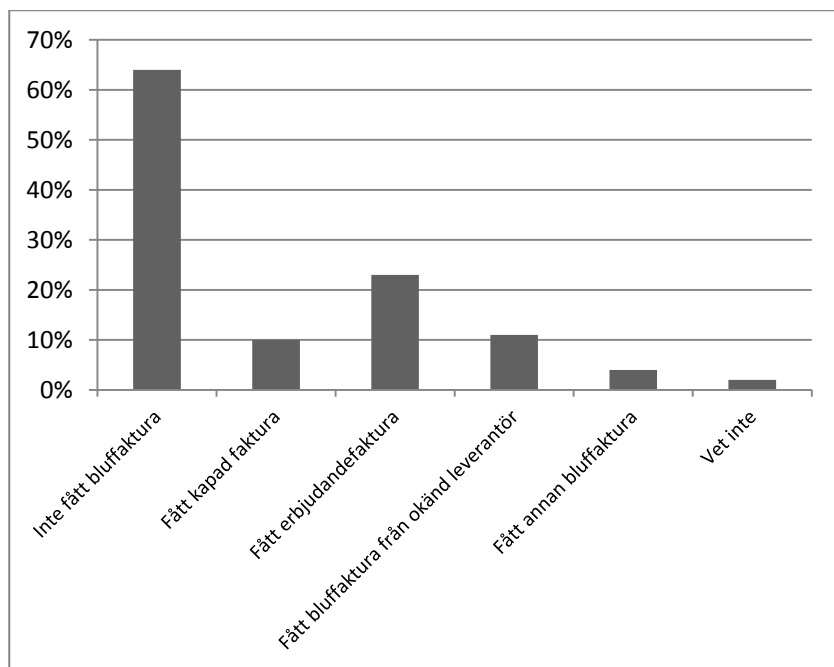
Ungefär 44 % av de drabbade har utsatts vid fler än ett tillfälle. Lika stor andel har drabbats vid endast ett tillfälle. Övriga har uppgett att de inte vet om de har drabbats vid ett eller flera tillfällen. Undersökningen har inte visat någon skillnad i utsatthet som kan kopplas till personernas ålder eller könstillhörighet.

I vilken omfattning har företag drabbats av bluffakturor?

Av företagen är det sammantaget 34 % som under det senaste året har mottagit en eller flera bluffakturor av något slag. Det är 64 % som har uppgett att de inte har mottagit någon bluffaktura och 2 % som har uppgett att de inte vet om de har mottagit någon bluffaktura. Erbjudandefakturor har mottagits av 23 %. Fakturor eller betalnings-

krav från okända leverantörer, som företagen inte tidigare varit i kontakt med, har mottagits av 11 % av företagen. Kapade fakturor har mottagits av 10 %. I absoluta tal skulle resultaten innebära att omkring 340 000 företag har mottagit bluffakturor under det senaste året.

Figur 4.2 Så stor andel av företagen har fått bluffakturor



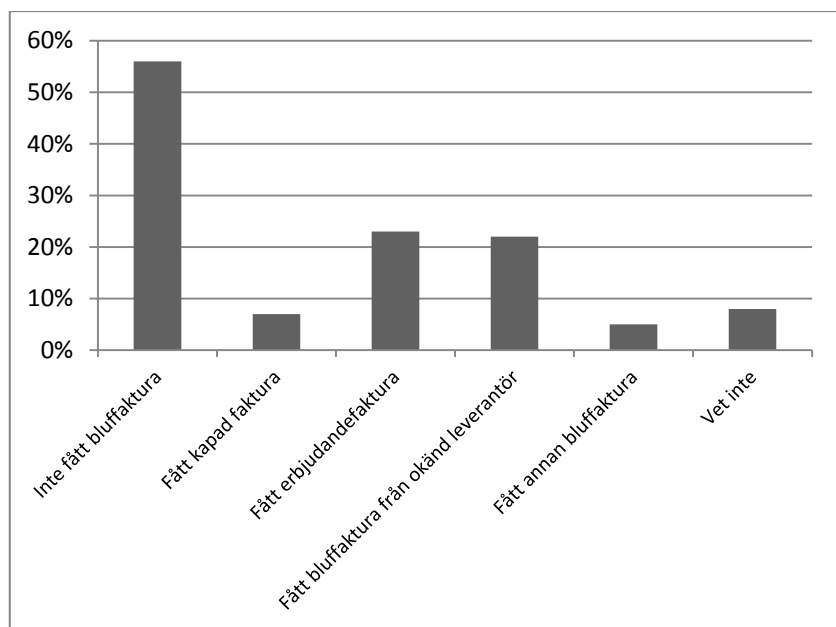
Av dem som drabbats har 42 % svarat att de har utsatts vid endast ett tillfälle och sammantaget 54 % att de har utsatts vid flera tillfällen. Återstående 4 % har uppgett att de inte vet om de har utsatts vid ett eller flera tillfällen.

De privata företagens utsatthet har procentuellt sett ökat ju större företaget har varit, sett till antal anställda. Antalet offentliga företag har varit för få för att det ska gå att se någon tydlig trend bland dem.

I vilken omfattning har statliga förvaltningsmyndigheter drabbats av bluffakturor?

Av de statliga förvaltningsmyndigheterna är det sammantaget 36 % som har svarat att de under det senaste året har mottagit en eller flera bluffakturor av något slag. Det är 56 % som har svarat att de inte har mottagit någon bluffaktura och 8 % som har svarat att de inte vet om de har mottagit någon bluffaktura. Erbjudandefakturor har mottagits av 23 %. Fakturor eller betalningskrav från okända leverantörer, som myndigheten inte tidigare har varit i kontakt med, har förekommit hos 22 % av myndigheterna. Kapade fakturor har mottagits av 7 % av myndigheterna. Det är också 5 % som har uppgett att de har mottagit en bluffaktura av annat slag.

Figur 4.3 Så stor andel av de statliga förvaltningsmyndigheterna har fått bluffakturor

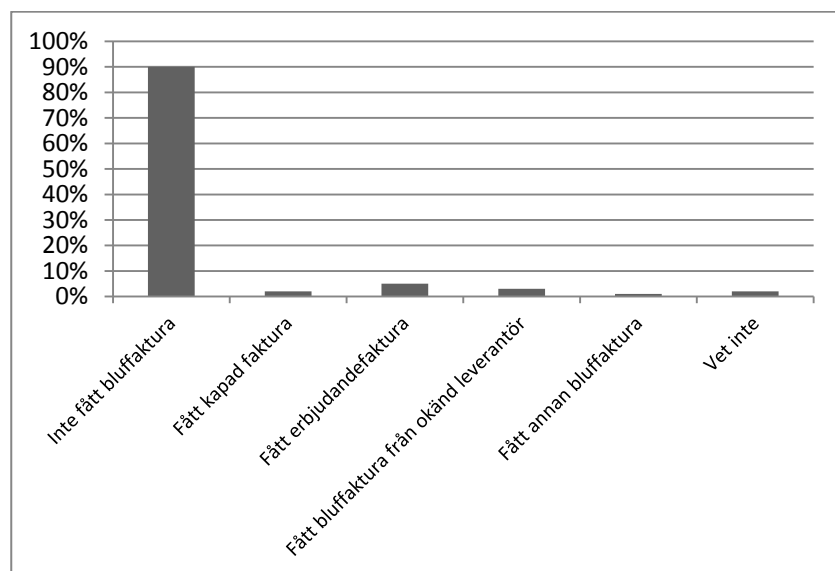


Av de drabbade har 56 % uppgett att myndigheten utsatts vid flera tillfällen och 38 % att det endast varit fråga om ett tillfälle. Ytterligare 6 % vet inte om myndigheten drabbats vid ett eller flera tillfällen.

I vilken omfattning har kommunerna drabbats av bluffakturor?

Av de tillfrågade attestanterna på kommunerna är det sammantaget 8 % som har uppgett att den verksamhet de arbetar inom har mottagit en eller flera bluffakturor av något slag under det senaste året. Sett till kommunerna som helhet har attestanter inom alla de tillfrågade kommunerna utom en drabbats av i vart fall någon bluffaktura. Erbjudandefakturor har förekommit hos 5 % av attestanterna. Fakturor eller ett betalningskrav från okända leverantörer som den aktuella verksamheten inte tidigare varit i kontakt med har förekommit hos 3 % av de tillfrågade attestanterna. Kapade fakturor har förekommit hos 2 % av de tillfrågade attestanterna. De flesta attestanter, 90 %, har dock svarat att de inte har mottagit någon form av bluffaktura. Resterande 2 % har svarat att de inte vet.

Figur 4.4 Så stor andel av attestanterna på kommunerna har fått bluffakturor



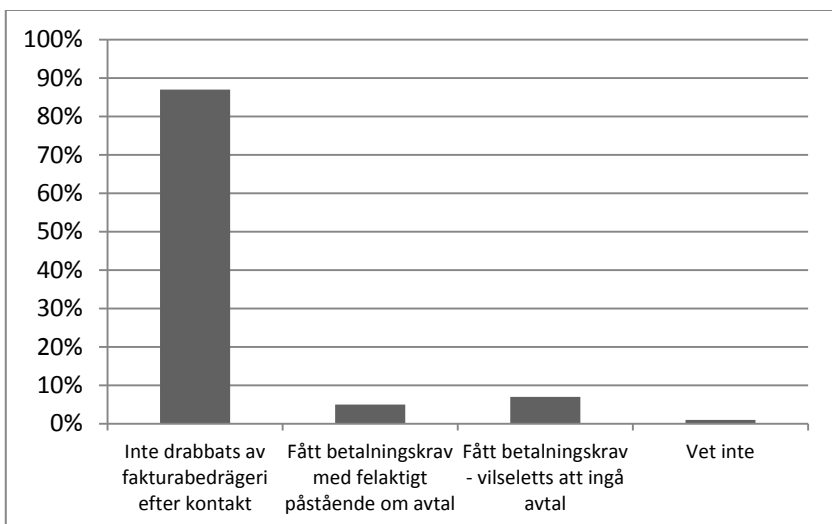
Av de attestanter som uppgett att deras verksamhet har drabbats har 42 % uppgett att det har skett vid flera tillfällen. Nästan lika många, 41 %, har uppgett att verksamheten bara drabbats vid ett tillfälle. Resterande 17 % har uppgett att de inte vet om verksamheten drabbats vid ett eller flera tillfällen.

4.5 Förekomsten av fakturabedrägeri efter kontakt

I vilken omfattning har privatpersoner drabbats av fakturabedrägeri efter kontakt?

Bland privatpersonerna är det 5 % som svarat att de under det senaste året har mottagit ett betalningskrav från någon som påstått att de har ingått ett avtal, t.ex. gjort en beställning, när så inte varit fallet. Det är också 7 % av privatpersonerna som har uppgett att de har mottagit ett betalningskrav grundat på ett avtal som de blivit vilseledda att ingå. Omkring 0,7 % av dessa personer har svarat att de har drabbats av båda förfarandena men samtidigt uppgett att de bara har drabbats vid ett tillfälle. Härav drar utredningen slutsatsen att dessa respondenter måste ha ansett att ett och samma avtal har uppfyllt kriterierna för båda kategorierna. Sedan denna överlappning har räknats bort är det, avrundat, totalt sett 12 % av privatpersonerna som har drabbats av en eller båda dessa former av fakturabedrägeri. Det skulle i absoluta tal motsvara omkring 890 000 personer. Det är 87 % som har uppgett att de inte har drabbats av någon av dessa former av fakturabedrägeri och 1 % som har uppgett att de inte vet om de drabbats av någon av dessa former av fakturabedrägeri.

Figur 4.5 Så stor andel av privatpersonerna har drabbats av fakturabedrägeri efter kontakt



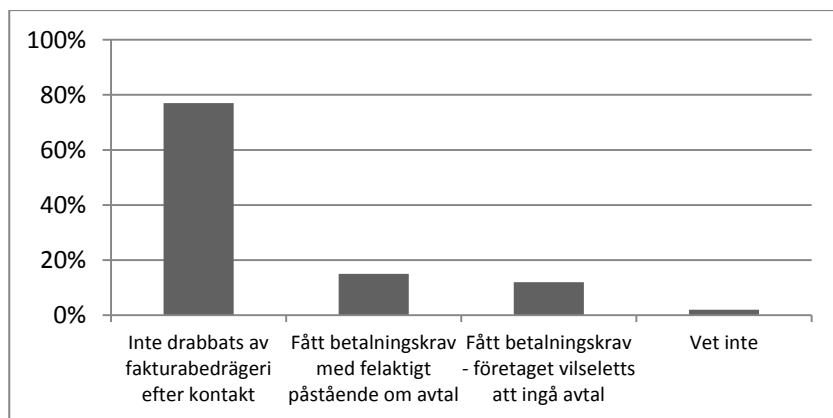
Av dem som svarat att de har utsatts för någon av dessa former av fakturabedrägeri har 60 % uppgett att de bara har drabbats vid ett tillfälle medan 23 % har svarat att de har drabbats vid flera tillfällen. Återstående 17 % har svarat att de inte vet om de har blivit utsatta vid ett eller flera tillfällen.

Inte heller när det gäller dessa former av fakturabedrägeri går det att se att personernas ålder eller könstillhörighet skulle ha någon betydelse för i vilken omfattning de drabbas.

I vilken omfattning har företagen drabbats av fakturabedrägeri efter kontakt?

Fakturabedrägeri med påstående om avtal har procentuellt sett varit vanligare bland företag än bland privatpersoner. På frågan om företaget mottagit ett betalningskrav från en leverantör som påstått att företaget ingått ett avtal, t.ex. gjort en beställning, när så inte varit fallet har 15 % av de tillfrågade svarat ”ja”. Betalningskrav grundade på avtal som någon inom företaget blivit vilseledd att ingå har drabbat 12 % av företagen. Det är 77 % som har uppgett att företaget inte har drabbats av någon av dessa former av fakturabedrägeri och 2 % som har uppgett att de inte vet om företaget drabbats av vare sig den ena eller den andra formen av fakturabedrägeri efter kontakt. Totalt sett har 21 % av företagen drabbats av den ena eller båda dessa former av fakturabedrägeri. Det skulle i absoluta tal motsvara omkring 210 000 företag.

Figur 4.6 Så stor andel av företagen har drabbats av fakturabedrägeri efter kontakt



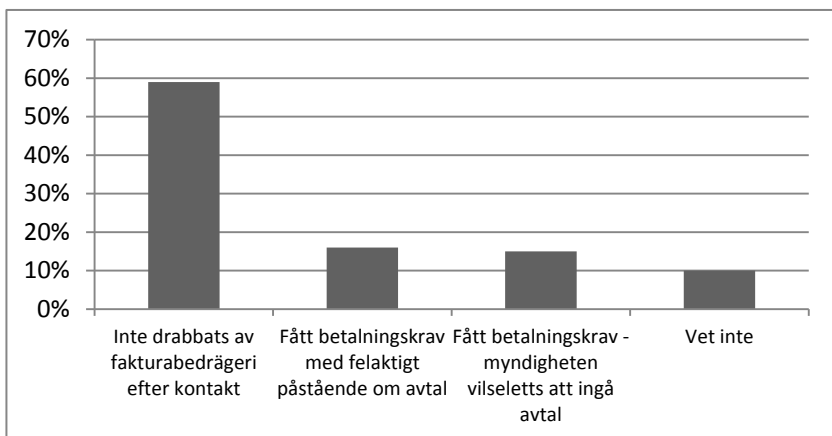
Av de drabbade har 53 % svarat att företaget bara har drabbats vid ett tillfälle medan sammantaget 46 % har svarat att företaget har drabbats vid fler än ett tillfälle. Av de tillfrågade har 1 % svarat att de inte vet om företaget har drabbats vid ett eller flera tillfällen.

Även när det gäller dessa former av fakturabedrägeri är det tydligt att de privata företagen har drabbats i högre utsträckning ju större företaget har varit, sett till antal anställda.

I vilken omfattning har statliga förvaltningsmyndigheter drabbats av fakturabedrägeri efter kontakt?

Av de statliga förvaltningsmyndigheterna har 16 % uppgett att de har drabbats av betalningskrav från en leverantör som påstått att myndigheten har ingått ett avtal när så inte varit fallet. På frågan om myndigheten har drabbats av ett betalningskrav grundat på ett avtal, t.ex. en beställning, som någon på myndigheten blivit vilseledd att ingå har 15 % svarat ”ja”. Det är 59 % som har svarat att myndigheten inte har drabbats av någon av dessa former av fakturabedrägeri. Det är också 10 % som har svarat att de inte vet om myndigheten har drabbats av vare sig den ena eller den andra formen av fakturabedrägeri efter kontakt. Totalt sett, sedan överlappning beaktats, är det 26 % av respondenterna som har uppgett att myndigheten har drabbats av den ena eller båda dessa varianter av fakturabedrägeri.

Figur 4.7 Så stor andel av de statliga förvaltningsmyndigheterna har drabbats av fakturabedrägeri efter kontakt

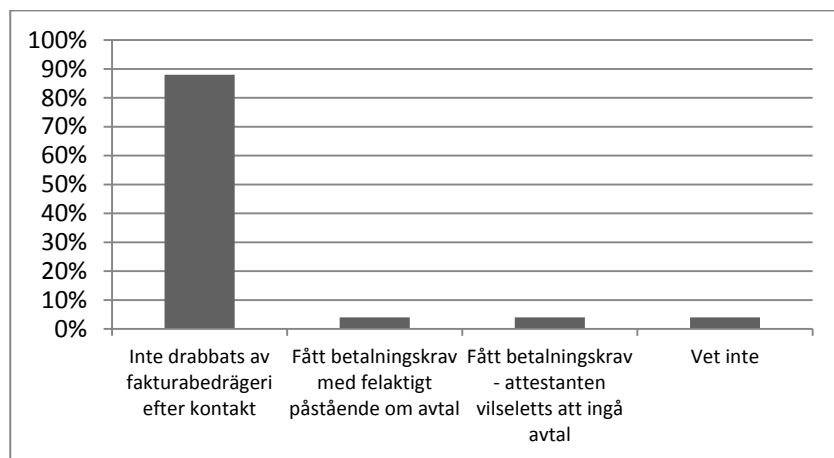


Av dem som drabbats har 33 % svarat att myndigheten har drabbats vid fler än ett tillfälle medan 48 % har svarat att myndigheten bara har drabbats vid ett tillfälle. Återstående 19 % har svarat att de inte vet om myndigheten har drabbats vid fler än ett tillfälle.

I vilken omfattning har attestanterna inom kommunerna drabbats av fakturabedrägeri efter kontakt?

Hos kommunerna har 4 % av de tillfrågade attestanterna svarat att de har mottagit ett betalningskrav från en leverantör som påstått att den enhet eller verksamhet som attestanten var verksam inom har ingått ett avtal, trots att så inte varit fallet. Även på frågan om de mottagit ett betalningskrav grundat på ett avtal som någon inom enheten eller verksamheten har blivit lurad att ingå har 4 % svarat "ja". Det är 88 % av attestanterna som har svarat att den verksamhet eller enhet de arbetar inom inte har drabbats av någon av dessa former av fakturabedrägeri. Det är också 4 % som har svarat att de inte vet om enheten eller verksamheten har drabbats av vare sig den ena eller den andra formen av fakturabedrägeri efter kontakt.

Figur 4.8 Så stor andel av attestanter på kommunerna har drabbats av fakturabedrägeri efter kontakt



Totalt sett, sedan överlappning beaktats, är det 8 % av attestanterna på kommunerna som har svarat att enheten eller verksamheten har drabbats av den ena eller båda varianterna av fakturabedrägeri efter

kontakt. Sett till kommunerna som helhet har det i alla kommuner utom två funnits åtminstone någon attestant som har uppgett att den verksamhet de arbetar inom har drabbats av fakturabedrägeri efter kontakt.

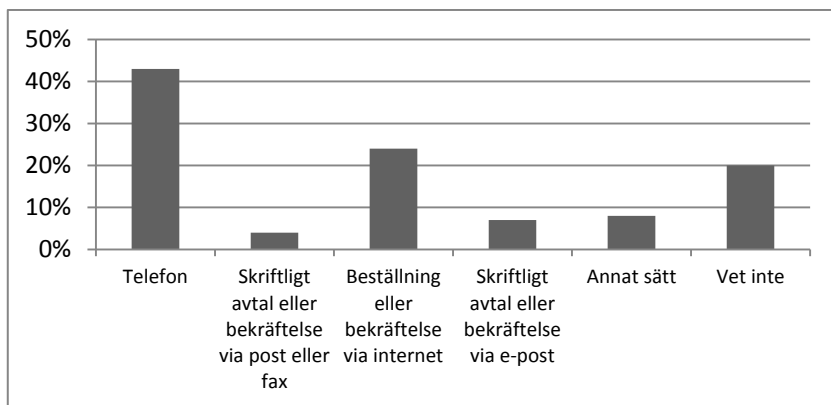
Av de drabbade attestanterna har 34 % svarat att det har varit fråga om flera tillfällen medan 56 % har svarat att verksamheten eller enheten bara har drabbats vid ett tillfälle. Återstående 10 % har svarat att de inte vet om verksamheten har drabbats vid ett eller flera tillfällen.

4.6 Så påstods avtalen ha ingåtts

Hur påstods privatpersonerna ha ingått avtalen?

Bland privatpersonerna har det framför allt varit fråga om avtal som har ingåtts, eller som påstås ha ingåtts, per telefon. Av de drabbade har 43 % uppgett att avtalet påstods ha ingåtts på det sättet. Näst vanligast, och det som har uppgetts av 24 % av de drabbade, har varit att avtalet påstods ha ingåtts genom beställning eller bekräftelse av avtal via internet. Skriftligt avtal eller bekräftelse via e-post har förekommit hos 7 % av de drabbade. En något lägre andel, 4 %, påstods ha ingått avtalet via skriftligt avtal eller bekräftelse via vanlig post eller fax. Hela 20 % har uppgett att de inte minns hur de påstods ha ingått avtalet. Det är också 8 % som uppgett att avtalet påstods ha ingåtts på "annat sätt". Av de öppna svaren att döma har det bl.a. varit fråga om avtal som påstods ha träffats utanför butiker eller i köpcentrum.

Figur 4.9 Så påstods privatpersonerna ha ingått avtalen

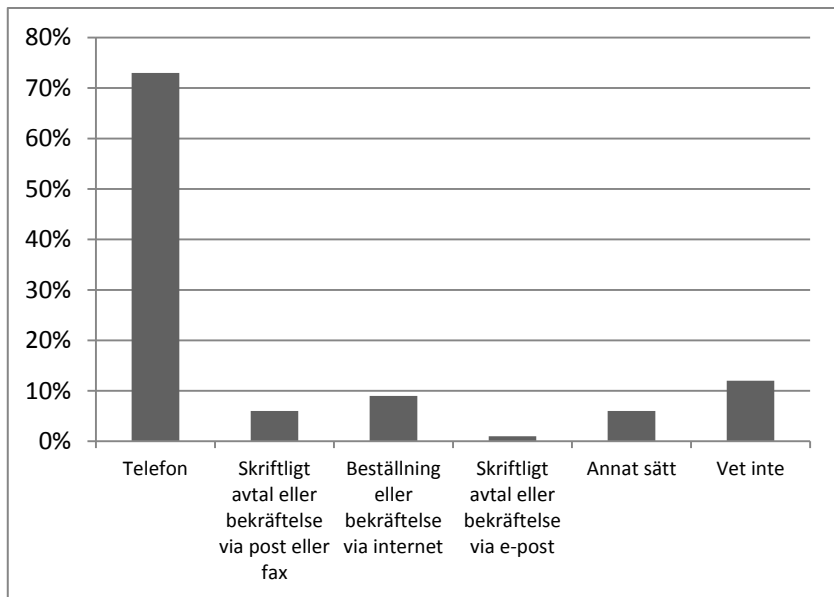


Bland dem som drabbats vid ett tillfälle har det inte funnits några större skillnader som kan kopplas till den drabbades könstillhörighet. Bland dem som drabbats vid flera tillfällen har det dock varit något fler kvinnor än män som påstods ha ingått avtalen per telefon eller genom skriftligt avtal per fax eller vanlig post. Något fler män än kvinnor har uppgett att avtalen påstods ha ingåtts genom beställning eller bekräftelse via internet eller e-post.

Det har varit vanligare ju äldre den drabbade har varit att avtalet påstods ha ingåtts per telefon. Trenden är dock svag. Påståenden om beställningar eller bekräftelser via internet eller e-post har varit vanligare i gruppen med de yngsta respondenterna än i gruppen med de äldsta respondenterna.

Hur påstås företagen ha ingått avtalen?

Bland företagen har det varit än vanligare att avtalen påstods ha träffats per telefon. Av dem som drabbats har hela 73 % uppgett att den som framställt betalningskravet gjorde gällande att man hade träffat ett muntligt avtal med företaget per telefon. Att avtalet påstods ha ingåtts genom beställning eller bekräftelse av avtal via internet har förekommit hos 9 % av drabbade. Påståenden om att avtal har ingåtts genom skriftligt avtal via fax eller vanlig post har förekommit hos 6 % av de drabbade. Påståenden om att avtal har träffats genom skriftligt avtal eller bekräftelse via e-post har förekommit hos 1 %. Det har också förekommit påståenden om att avtal har träffats på andra sätt (6 %). Av de öppna svaren att döma har det varit fråga om bl.a. platsbesök och utskick av obeställda produkter. Det är också 12 % som har uppgett att de inte vet hur avtalet påstods ha ingåtts.

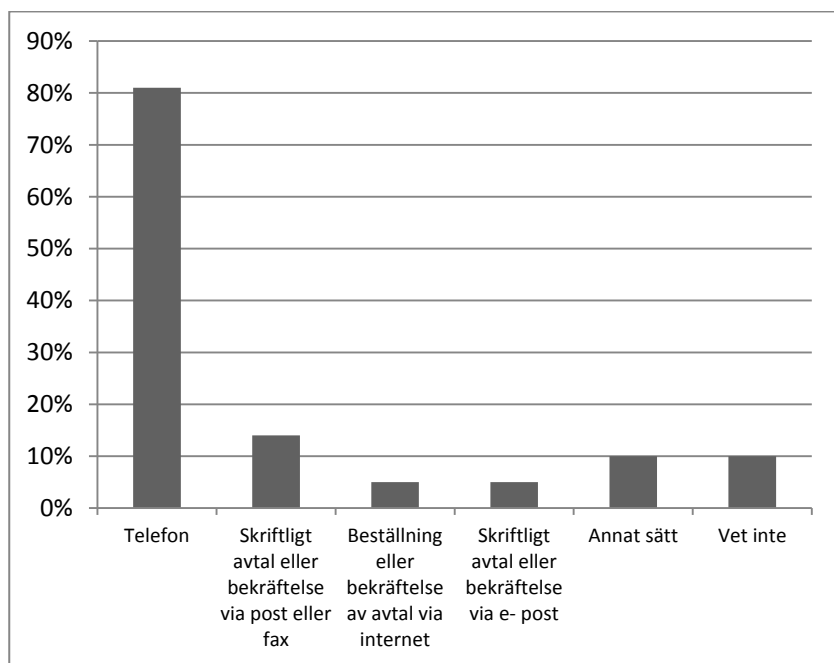
Figur 4.10 Så påstods företagen ha ingått avtalen

Resultaten varierar på ett sådant sätt att det inte synes finnas någon koppling mellan företagets storlek och det sätt på vilket företaget påstods ha ingått avtalet.

Hur påstods de statliga förvaltningsmyndigheterna ha ingått avtalen?

Så många som 81 % av dem som svarat att den statliga förvaltningsmyndighet som de arbetar inom har drabbats har också svarat att avtalen påstods ha ingåtts per telefon. Därutöver är det ett fåtal förvaltningsmyndigheter som har uppgett att avtalet påstods ha ingåtts genom skriftligt avtal via fax eller vanlig post (14 %), genom skriftligt avtal eller bekräftelse via e-post (5 %), eller genom beställning eller bekräftelse av avtal via internet (5 %). Det är också 10 % som har uppgett att avtalet påstods ha ingåtts på "annat sätt" och 10 % som har uppgett att de inte vet hur myndigheten påstods ha ingått avtalet.

Figur 4.11 Så påstods de statliga förvaltningsmyndigheterna ha ingått avtalen

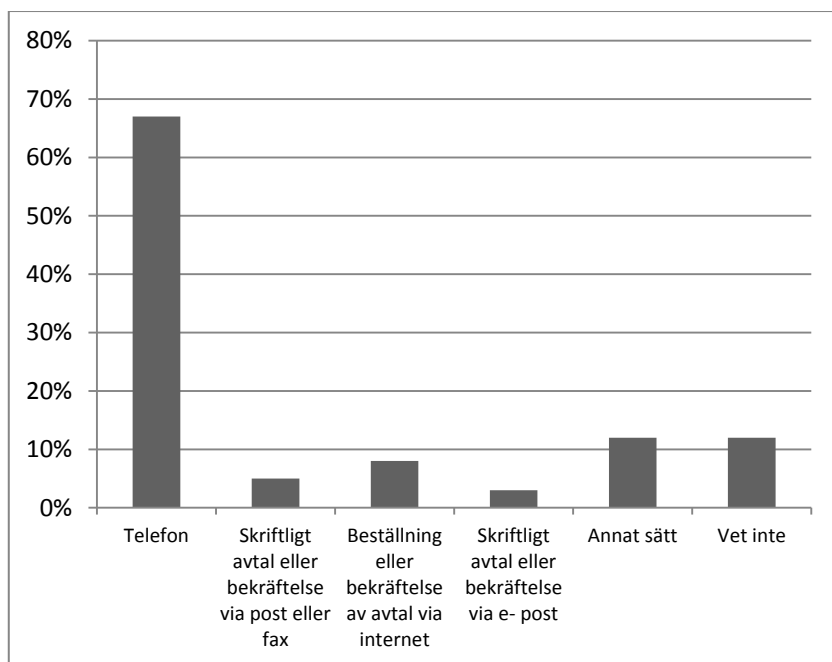


Hur påstods kommunerna ha ingått avtalen?

Även bland de attestanter som har uppgett att den kommunala verksamhet som de arbetar inom har drabbats har det varit klart vanligast att avtalet påstods ha träffats muntligen per telefon.

Sammantaget har 67 % av de attestanter som uppgett att verksamheten drabbats uppgett att de påstods ha ingått avtalet per telefon. Påståenden om beställning eller bekräftelse av avtal via internet har förekommit hos 8 % av de drabbade attestanterna. Skriftliga avtal via fax eller vanlig post gjordes gällande gentemot 5 % av de drabbade. Påståenden om skriftliga avtal eller bekräftelser på avtal via e-post har förekommit hos 3 % av de drabbade. En relativt stor andel, 12 % av de drabbade, har uppgett att avtalet påstods ha ingåtts på "annat sätt". Av de öppna svaren framgår att det bl.a. kan ha varit fråga om personliga besök eller att fakturautställaren hänvisat till tidigare befattningshavare utan att närmare ange hur denne skulle ha ingått avtalet.

Figur 4.12 Så påstods attestanterna på kommunerna ha ingått avtalen



4.7 Storleken på fakturorna och betalningskraven

Hur höga belopp har bluffakturorna riktade till privatpersoner varit på?

Majoriteten, 64 %, av de privatpersoner som vid ett eller flera tillfällen drabbats av bluffakturor har fått fakturor på belopp under 1 000 kr. Bluffakturor på mellan 1 000 kr och 4 999 kr har förekommit hos 17 % av de drabbade. Endast 4 % har svarat att de fått bluffakturor på mellan 5 000 kr och 22 199 kr. Det har också förekommit högre belopp i enstaka fall. Det är också 18 % som inte minns vilket belopp fakturorna var på.

Kvinnor har i något högre utsträckning än män angett att de inte minns vilket belopp bluffakturan var på. Personer i åldersgruppen 18–24 år har också i högre utsträckning än personer i övriga grupper angett att de inte minns fakturabeloppet. I övrigt finns inga tydliga skillnader i resultaten som kan kopplas till de drabbades ålder eller könstillhörighet.

Hur höga belopp har de betalningskrav som riktats till privatpersoner vid fakturabedrägeri efter kontakt varit på?

Även vid fakturabedrägeri efter kontakt har betalningskraven i stor omfattning varit på belopp understigande 1 000 kr när de riktats mot privatpersoner. Av de drabbade har 54 % uppggett att kravet uppgått till detta belopp. Hos 21 % av de drabbade har kravbeloppet varit på mellan 1 000 kr och 4 999 kr. Av de drabbade har 7 % fått krav på mellan 5 000 kr och 22 199 kr. Krav på mellan 22 200 kr och 50 000 kr har förekommit hos 2 % av de drabbade. Det har också förekommit högre belopp. Så många som 19 % av de drabbade privatpersonerna minns inte hur högt det ursprungliga kravbeloppet var.

Det är något fler kvinnor än män som har angett att betalningskravet var på under 1 000 kr. Något fler män än kvinnor har angett att beloppet var på mellan 1 000 kr och 4 999 kr. Generellt sett skulle alltså männen ha krävts på högre belopp än kvinnorna. Samtidigt har kvinnorna även när det gäller dessa former av fakturabedrägeri i högre utsträckning än männen angett att de inte minns vilket belopp det ursprungliga betalningskravet var på, vilket gör

resultaten osäkra. Det finns inga tydliga kopplingar mellan respondenternas ålder och storleken på betalningskraven.

Hur höga belopp har bluffakturorna riktade till företagen varit på?

Fakturabeloppen har generellt sett varit högre i kategorin företag jämfört med kategorin privatpersoner. Majoriteten, 63 %, har uppgett att de har fått bluffakturor på mellan 1 000 kr och 4 999 kr. Näst vanligast, och som förekommit hos 24 % av företagen, har varit att bluffakturorna uppgått till ett belopp på mellan 5 000 kr och 22 199 kr. Bluffakturor på ett belopp understigande 1 000 kr har förekommit hos 18 %. Hos enstaka företag har också förekommit bluffakturor på högre belopp. Det är också 8 % som inte minns vilket belopp bluffakturorna var på. Resultaten visar inget samband mellan bluffakturornas belopp och företagets storlek.

Hur höga belopp har de betalningskrav som riktats till företag vid fakturabedrägeri efter kontakt varit på?

Även vid fakturabedrägeri efter kontakt har betalningskraven generellt sett legat beloppsmässigt något högre i gruppen företag jämfört med gruppen privatpersoner. Majoriteten av betalningskraven har varit på ett belopp mellan 1 000 kr och 4 999 kr. Betalningskrav inom detta beloppsspann har mottagits av 55 % av de drabbade. Betalningskrav på mellan 5 000 kr och 22 199 kr har mottagits av 27 % av de drabbade. Betalningskrav på under 1 000 kr har förekommit hos 13 % av de drabbade. Det har också förekommit betalningskrav på högre belopp, även om det varit ovanligt. Det är också 11 % som har uppgett att de inte vet vilket belopp betalningskravet var på. Inte heller när det gäller dessa former av fakturabedrägeri går det att se någon koppling mellan företagets storlek och storleken på betalningskravet.

Hur höga belopp har bluffakturorna riktade till de statliga förvaltningsmyndigheterna varit på?

Av de statliga förvaltningsmyndigheterna har 35 % drabbats av bluffakturor på ett belopp mellan 5 000 kr och 22 199 kr. Bluffakturor på belopp mellan 1 000 kr och 4 999 kr har mottagits av 26 % av de drabbade. Bluffakturor på belopp under 1 000 kr har förekommit hos 16 %. Det är också 10 % som har uppgett att myndigheten har fått bluffakturor på mellan 22 000 kr och 50 000 kr. Bluffakturor på högre belopp har också förekommit i något fall. Det är 19 % av de statliga förvaltningsmyndigheterna som har uppgett att de inte vet hur högt belopp bluffakturorna var på.

Hur höga belopp har de betalningskrav som riktats till statliga förvaltningsmyndigheter vid fakturabedrägeri efter kontakt varit på?

När det gäller fakturabedrägeri efter kontakt är det 43 % av de statliga förvaltningsmyndigheterna som har fått krav på belopp mellan 1 000 kr och 4 999 kr. Något färre, 38 % av de drabbade, har mottagit krav på mellan 5 000 kr och 22 199 kr. Krav på högre belopp, mellan 22 200 kr och 50 000 kr, har riktats till 19 % av de drabbade. Betalningskrav understigande 1 000 kr har mottagits av 5 %. Det är 14 % av de drabbade myndigheterna som har uppgett att de inte vet hur höga belopp betalningskraven var på.

Hur höga belopp har bluffakturorna riktade till kommunerna varit på?

Bland kommunerna har det varit vanligast att bluffakturorna har varit på belopp mellan 1 000 kr och 4 999 kr. Bluffakturor på belopp inom detta beloppsspann har mottagits av 41 % av attestanterna. Fakturabelopp på mellan 5 000 kr och 22 199 kr har förekommit hos 26 % av de drabbade. Fakturabelopp understigande 1 000 kr har förekommit hos 17 % av attestanterna. Bluffakturor på belopp mellan 22 200 kr och 50 000 kr har mottagits av 3 %. Bluffakturor på högre belopp har förekommit i enstaka fall. Det är också 20 % av attestanterna som har svarat att de inte vet vilket belopp bluffakturorna var på.

Hur höga belopp har de betalningskrav som riktats till kommuner vid fakturabedrägeri efter kontakt varit på?

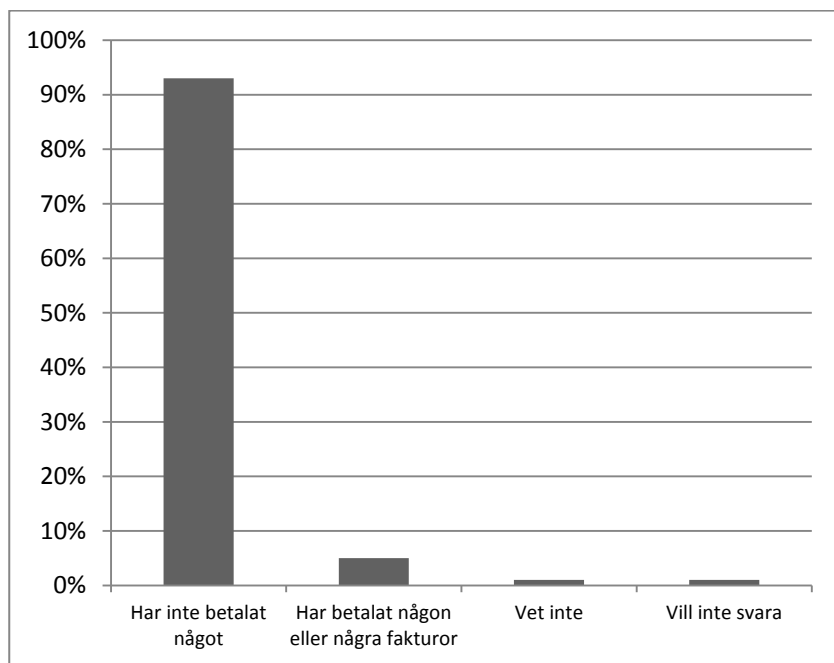
Även när det gäller fakturabedrägeri efter kontakt har det bland kommunerna varit vanligast att betalningskravet har uppgått till ett belopp på mellan 1 000 kr och 4 999 kr. Av de attestanter som svarat att verksamheten drabbats har 42 % uppgett att kravet låg inom detta beloppsspann. Nästan lika vanligt, hos 36 % av de attestanter som svarat att verksamheten drabbats, har dock varit att kravet var på ett belopp mellan 5 000 kr och 22 199 kr. Betalningskrav under 1 000 kr har förekommit hos 14 %. Högre kravbelopp, på mellan 22 200 kr och 50 000 kr, har förekommit hos 6 % av de som uppgett att verksamheten drabbats. Det har också förekommit betalningskrav på högre belopp än så, t.o.m. över 100 000 kr. Det är också 6 % som har uppgett att de inte vet vilket belopp betalningskravet var på.

4.8 De drabbades benägenhet att betala

Hur vanligt är det att privatpersoner betalar bluffakturor?

De flesta, 93 %, av de privatpersoner som fått en bluffaktura har uppgett att de inte har betalat någonting. Endast 5 % av dem som fått en eller flera bluffakturor har betalat alla eller någon av fakturorna. Av dessa hade 60 % gjort en invändning mot fakturan innan de betalade. Det är också knappt 1 % som har uppgett att de inte minns och drygt 1 % som uppgett att de inte vill svara på om de har betalat eller inte. I absoluta tal skulle resultaten motsvara omkring 74 000 privatpersoner som uppgett att de under det senaste året har betalat en eller flera bluffakturor. Resultaten ger inte stöd för att det skulle finnas någon koppling mellan den drabbades könstillhörighet eller ålder och dennes benägenhet att betala en bluffaktura.

Figur 4.13 Så stor andel av de drabbade privatpersonerna har betalat bluffakturor

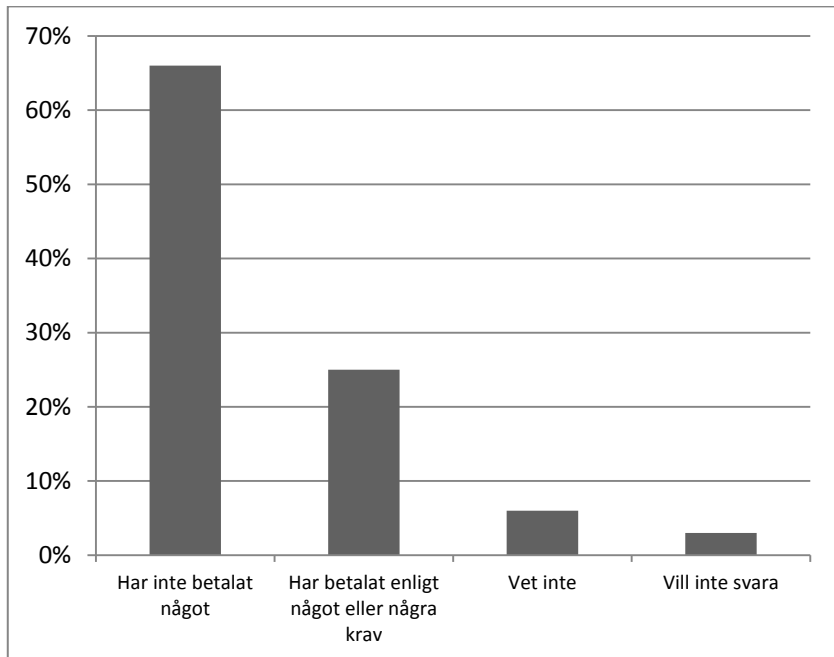


Hur vanligt är det att privatpersoner betalar vid fakturabedrägeri efter kontakt?

Även de som drabbats av fakturabedrägeri efter kontakt har i de flesta fall vägrat att betala något till den som framställt kravet. Sammantaget är det 66 % som har uppgett att de inte betalat något. Det är dock 25 % som har svarat att de har betalat hela eller delar av beloppet enligt ett betalningskrav av detta slag. I absoluta tal skulle det motsvara omkring 220 000 personer. Av dessa är det 71 % som har uppgett att betalningen föregåtts av en invändning eller en överenskommelse med den som framställt kravet. Det är också 6 % som har svarat att de inte vet och 3 % som har svarat att de inte vill svara på om de har betalat något.

Det är visserligen något fler män än kvinnor som har svarat att de har betalat något enligt ett betalningskrav av detta slag men skillnaderna är så små att det inte går att dra några slutsatser av dem. Det går inte heller att se några kopplingar mellan de drabbades ålder och deras benägenhet att betala.

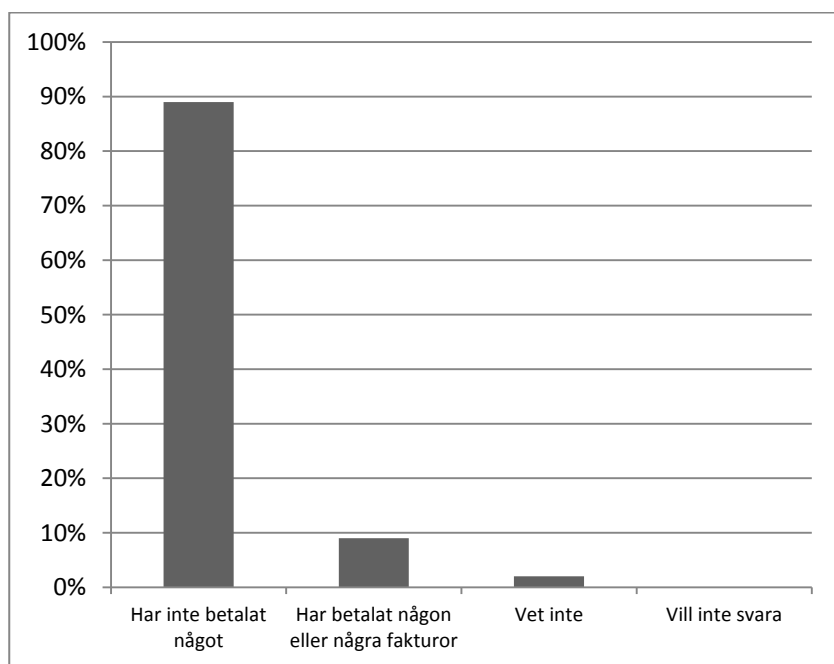
Figur 4.14 Så stor andel av de drabbade privatpersonerna har betalat vid fakturabedrägeri efter kontakt



Hur vanligt är det att företagen betalar bluffakturor?

Av de företag som har utsatts för bluffakturor har 89 % svarat att de inte betalat någon bluffaktura. Det är dock 9 % som har uppgett att de någon gång betalat en bluffaktura, helt eller delvis. Hos omkring 51 % av dessa företag hade betalningen föregåtts av en invändning eller en överenskommelse med fakturautställaren. Det är också 2 % som har uppgett att de inte vet om företaget betalat någon bluffaktura. I absoluta tal skulle resultaten innebära att omkring 30 000 företag under det senaste året har betalat en eller flera bluffakturor. Resultaten ger inte stöd för att det skulle finnas någon koppling mellan företagets storlek och dess tendens att betala.

Figur 4.15 Så stor andel av de drabbade företagen har betalat bluffakturor

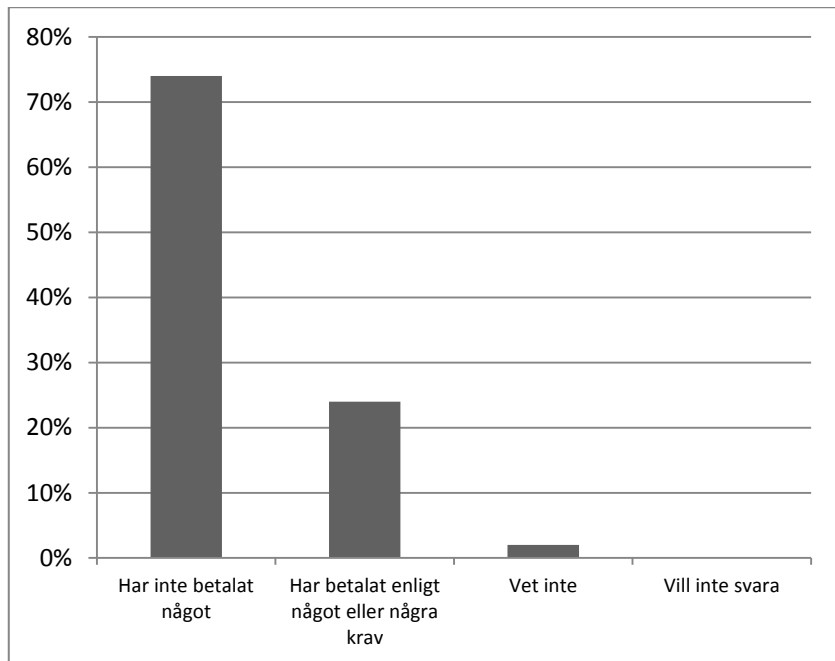


Hur vanligt är det att företagen betalar vid fakturabedrägeri efter kontakt?

Bland de företag som utsatts för fakturabedrägeri efter kontakt har 74 % uppgett att de inte har betalat någonting. Det är dock 24 % som har uppgett att företaget någon gång betalat hela eller delar av kravbeloppet. Av dessa hade 93 % först invänt mot kravet. Det är också 2 % som har uppgett att de inte vet om företaget har betalat något. Resultaten motsvarar i absoluta tal omkring 60 000 företag som under det senaste året betalat något till den som framställt ett krav av detta slag.

Inte heller när det gäller betalningskrav av ifrågavarande slag går det att se någon koppling mellan benägenheten att betala och företagets storlek.

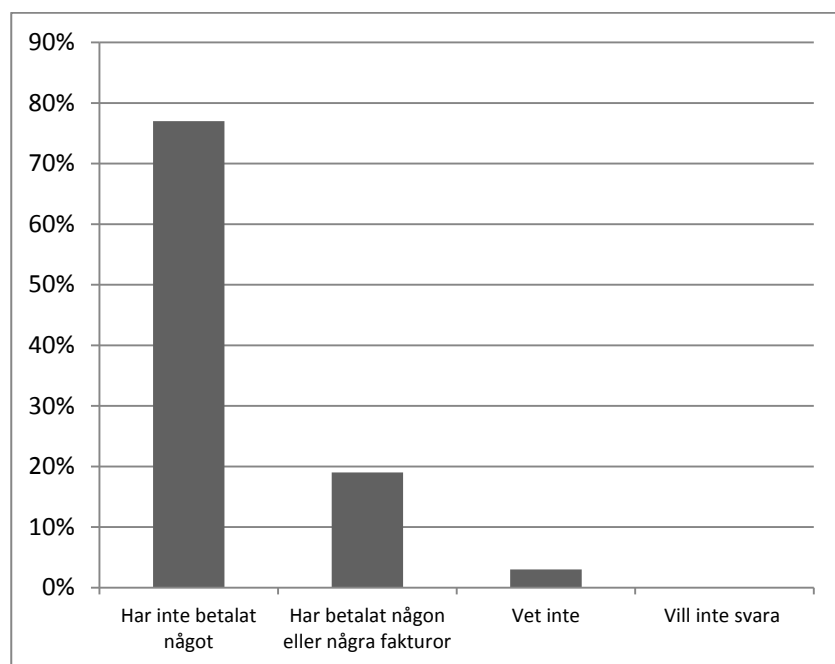
Figur 4.16 Så stor andel av de drabbade företagen har betalat vid fakturabedrägeri efter kontakt



Hur vanligt är det att statliga förvaltningsmyndigheter betalar bluffakturor?

Av de statliga förvaltningsmyndigheter som mottagit en eller flera bluffakturor har 77 % svarat att myndigheten inte har betalat någonting. Det är 19 % som har uppgett att betalning har skett vid något tillfälle. Knappt 17 % av dessa myndigheter har uppgett att myndigheten först gjort en invändning mot kravet. Hos 3 % av de drabbade myndigheterna har respondenten uppgett sig inte veta om det har skett någon betalning.

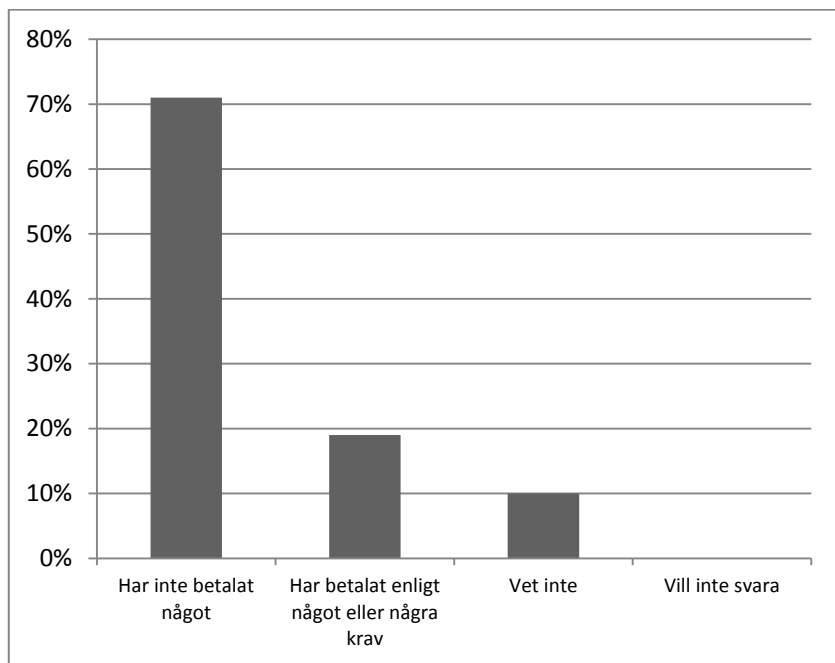
Figur 4.17 Så stor andel av de drabbade statliga förvaltningsmyndigheterna har betalat bluffakturor



Hur vanligt är det att statliga förvaltningsmyndigheter betalar vid fakturabedrägeri efter kontakt?

Av de statliga förvaltningsmyndigheter som drabbats av fakturabedrägeri efter kontakt har 71 % svarat att myndigheten inte har betalat någonting. Det är 19 % som har svarat att myndigheten i något fall har betalat enligt kraven. I hälften av dessa fall hade myndigheten först invänt mot kravet. Det är också 10 % som har uppgett att de inte vet om myndigheten har betalat något.

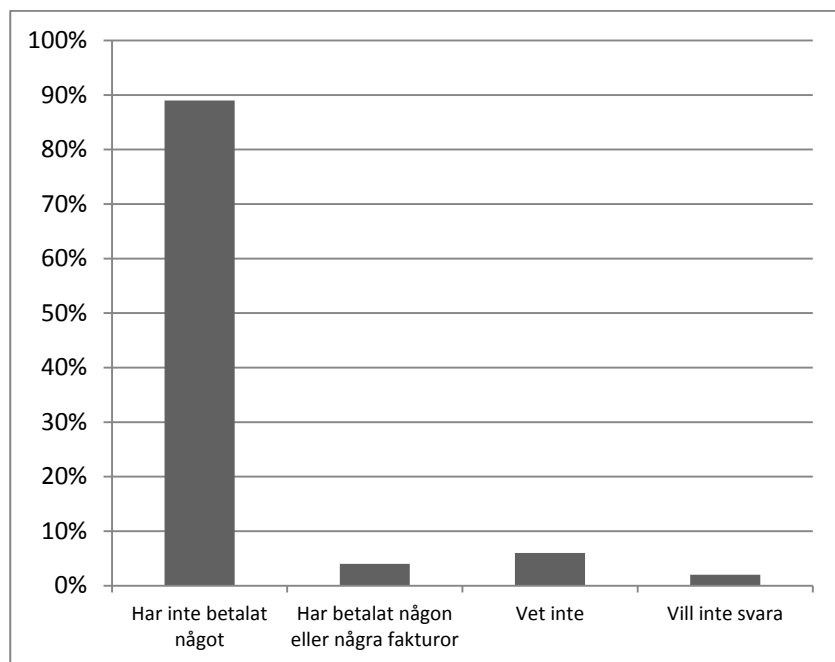
Figur 4.18 Så stor andel av de drabbade statliga förvaltningsmyndigheterna har betalat vid fakturabedrägeri efter kontakt



Hur vanligt är det att kommunerna betalar bluffakturor?

Bland attestanterna på kommunerna är det 89 % som har uppgett att de i samtliga fall vägrat betala bluffakturor. Full- eller delbetalning av en bluffaktura har beslutats av 4 % av attestanterna. Det är också 6 % som har uppgett att de inte vet och 2 % som har uppgett att de inte vill svara på om har godkänt någon betalning.

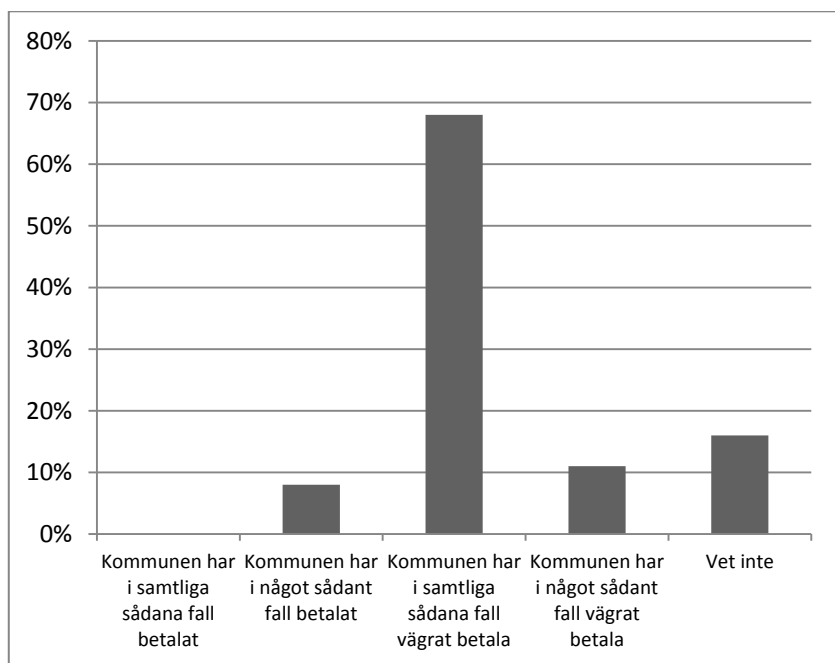
Figur 4.19 Så stor andel av de drabbade attestanterna på kommunerna har godkänt betalning av bluffakturor



I majoriteten av fallen har bluffakturorna hanterats självständigt av den enhet eller verksamhet som attestanten har arbetat även efter att bluffakturan bestritts. Det är dock 26 % som har uppgett att de efter bestridande lämnat över den fortsatta handläggningen av kravet att hanteras på en mer central nivå inom kommunen. Det har förekommit kommunen i dessa fall har betalat bluffakturan trots att den enskilde attestanten vägrat godkänna betalningen. Av de attestanter som överlämnat hanteringen har 8 % uppgett att kommunen vid något tillfälle har betalat en bluffaktura i en sådan

situation. Det är också 68 % som har uppgett att kommunen i samtliga sådana fall har vägrat att betala. Ytterligare 11 % av attestanterna har uppgett att kommunen i någon sådan situation vägrat betala bluffakturan. Det är också 16 % som har uppgett att de inte vet om kommunen betalat fakturan sedan de lämnat över den fortsatta handläggningen av den.

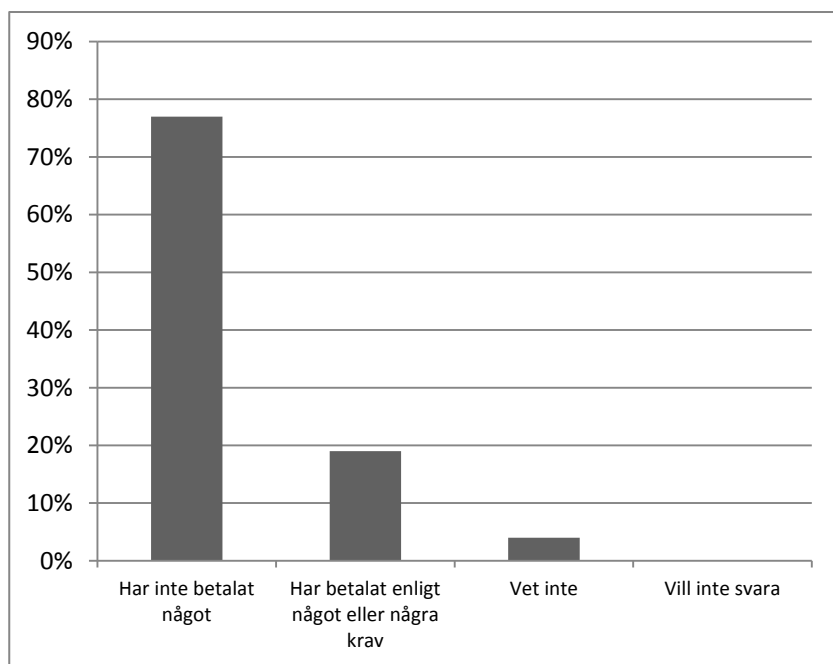
Figur 4.20 Så stor andel av attestanterna har varit med om att kommunen betalat bluffakturan sedan de själva vägrat godkänna betalning



Hur vanligt är det att kommunerna betalar vid fakturabedrägeri efter kontakt?

Av de attestanter som har uppgett att den verksamhet de arbetar inom har drabbats av fakturabedrägeri efter kontakt har 77 % uppgett att de inte har godkänt någon betalning av fakturan eller betalningskravet. Det är dock 19 % som har uppgett att de vid något eller några tillfällen har betalat enligt betalningskraven. Av dessa har 76 % uppgett att betalning skett efter att de invänt mot kravet eller träffat en överenskommelse med den som framställt kravet. Det är också 4 % av attestanterna som har uppgett att de inte vet om de godkänt någon betalning.

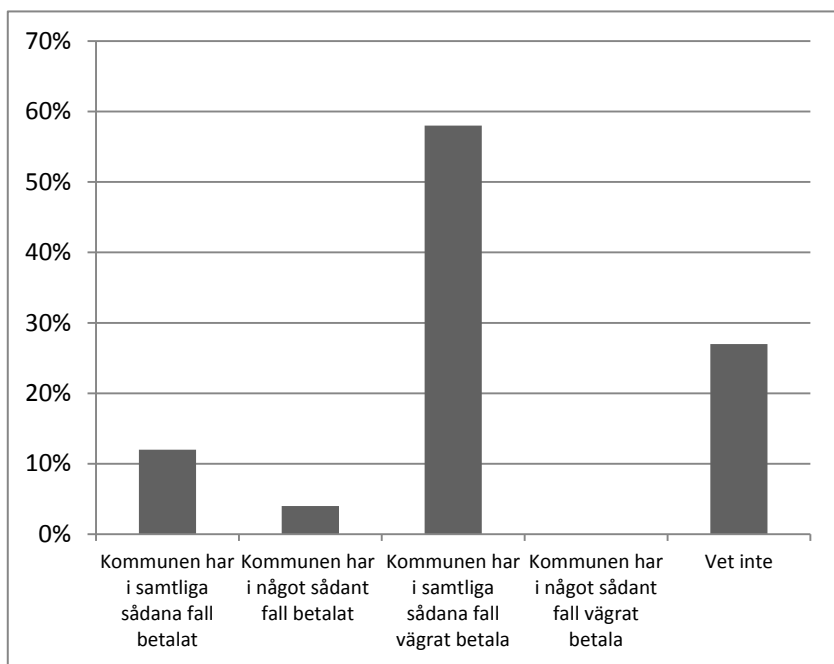
Figur 4.21 Så stor andel av de drabbade attestanterna på kommunerna har godkänt betalning vid fakturabedrägeri efter kontakt



Det har också förekommit att kommunen har betalat enligt dessa betalningskrav trots att den enskilde attestanten vägrat godkänna betalningen. Av de 26 % som har uppgett att de har lämnat över den fortsatta handläggningen av kravet till en mer central nivå inom

kommunen fall har 12 % uppgett att kommunen i samtliga sådana fall betalat enligt betalningskravet. Ytterligare 4 % har uppgett att kommunen i något sådant fall betalat enligt betalningskravet. Det är dock 58 % som har uppgett att kommunen inte har betalat i något sådant fall. Hela 27 % av attestanterna i denna grupp har uppgett att de inte vet om någon betalning skett.

Figur 4.22 Så stor andel av attestanterna har varit med om att kommunen betalat vid fakturabedrägeri efter kontakt sedan de själva vägrat godkänna betalning



4.9 Skäl och tidpunkt för betalning av bluffakturor

Utgångspunkter

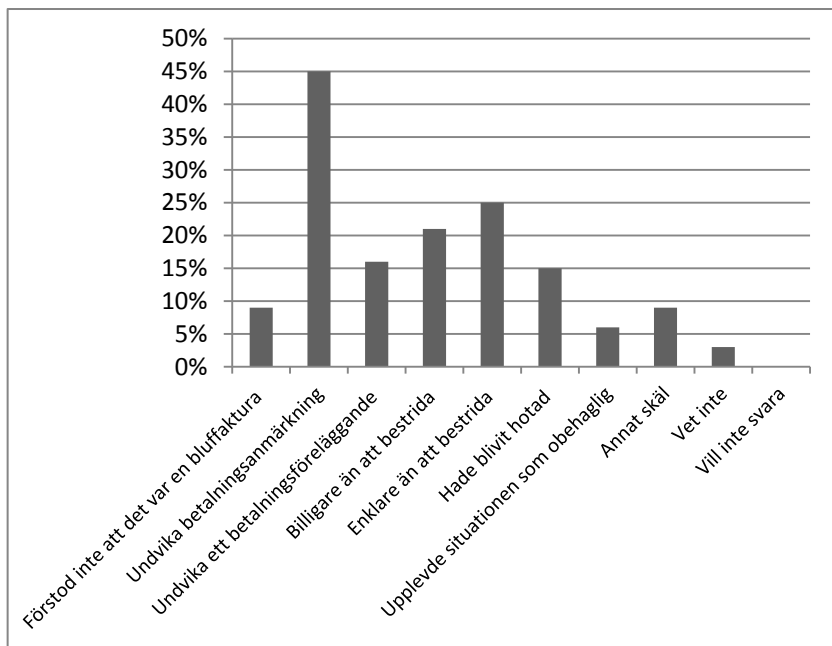
Som ovan har redogjorts för har de flesta som besvarat enkäten uppgett att de inte har betalat någonting till den som skickat en bluffaktura eller framställt ett betalningskrav vid fakturabedrägeri efter kontakt. Det urval av respondenter som har fått följdfrågor om när de betalat och varför de betalat har därför varit begränsat. Resultaten i denna del av undersökningen ska läsas mot den bakgrunden.

När och varför har privatpersoner betalat bluffakturor?

Av de privatpersoner som har uppgett att de någon gång betalat en bluffaktura, oavsett om de först protesterat mot den eller inte, har omkring 39 % betalat inom den tid som stod på fakturan. Näst vanligast, och som förekommit hos 30 %, har varit att betalning skett efter att man fått en betalningspåminnelse. Betalning efter stämning i tingsrätt har förekommit hos 11 %. Det är 10 % som har betalat efter att ha fått inkassokrav. Betalning efter betalningsföreläggande har förekommit hos 6 %. Betalning efter förlikning eller dom i tingsrätt har varit ovanligt. Endast 3 % respektive 4 % har betalat först då.

Det vanligaste svaret på frågan varför man har betalat en bluffaktura har varit att man har velat undvika en betalningsanmärkning. Det svaret har lämnats av 45 % av de privatpersoner som betalat. Det har också varit vanligt att man trott att det skulle vara enklare att betala än att bestrida. Detta skäl till betalning har uppgetts av 25 % av de drabbade. Det är också 21 % av de drabbade som har betalat därför att de trodde att det skulle vara billigare än att bestrida. Att man velat undvika ett betalningsföreläggande från Kronofogdemyndigheten har utgjort skäl till betalning hos 16 % av de drabbade. Det är också 15 % som har svarat att de betalat därför att de blivit hotade. Av de drabbade har 9 % betalat därför att de inte förstod att det var fråga om en bluffaktura. Hos 6 % har betalning skett därför att man upplevt situationen som obehaglig utan att något direkt hot uttalats. Det är också 3 % som har svarat att de inte vet varför de har betalat.

Figur 4.23 Skäl till varför privatpersoner har betalat bluffakturor



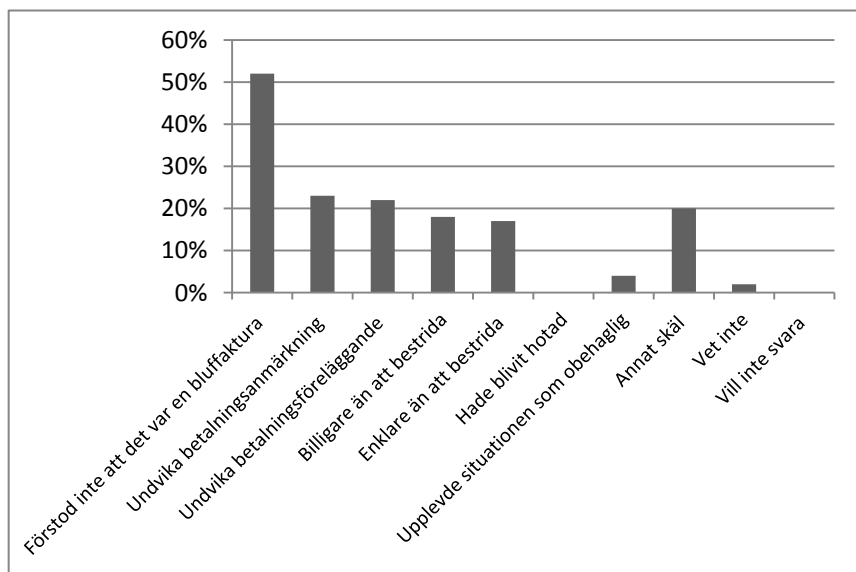
Det totala antalet privatpersoner som betalat är för få för att det ska gå att se några samband mellan deras ålder respektive köns-tillhörighet och skälen till varför betalning skett.

När och varför har företagen betalat bluffakturor?

Av de företag som svarat att de någon gång under det senaste året betalat en bluffaktura, oavsett om de dessförinnan bestritt den eller inte, har 51 % betalat efter att företaget fått en betalningspåmin-nelse. Det är 44 % som har betalat inom den tid som stod på faktur-an. Det har också varit vanligt, och förekommit hos 27 % av dessa företag, att betalning skett efter att företaget fått ett inkassokrav. Däremot har det varit mindre vanligt att företaget har betalat först efter att ha mottagit ett betalningsföreläggande. Det har bara före-kommit hos 2 % av de företag som betalat. Betalning efter stäm-nings i tingsrätt har endast förekommit i enstaka fall. Inget av före-tagen har uppgett att de betalat efter förlikning i tingsrätt eller efter meddelad dom.

Det vanligaste skälet till att betalning har skett, och som har uppgetts av 52 % av de företag som betalat en eller flera bluffakturor, har varit att man inom företaget inte insett att det handlade om fakturabedrägeri. Att man velat undvika att företaget skulle få en betalningsanmärkning har angetts som skäl till betalning av 23 % av företagen. Nästan lika vanligt har varit att företagen har betalat för att undvika betalningsföreläggande från Kronofogdemyndigheten. Detta skäl till betalning har förekommit hos 22 % av företagen. Hos 18 % av företagen har bedömningen att det skulle vara billigare att betala än att bestrida utgjort skäl till betalning. Att det upplevts som enklare att betala än att bestrida har utgjort skäl till betalning hos 17 % av företagen. Hos 4 % har det förekommit att betalning skett därför att personer inom företaget upplevt situationen som obehaglig utan att något direkt hot uttalats. Det är också ett fåtal som har uppgett att betalning har skett därför att någon inom företaget blivit hotad. Det är 20 % av de företag som har betalat som har uppgett "annat" som skäl till varför betalning skett. Av de öppna svaren att döma har det i en del av dessa fall varit fråga om sådana situationer som utredningen har definierat som fakturabedrägeri efter kontakt. Det är också 2 % som har uppgett att de inte vet varför företaget betalat.

Figur 4.24 Skäl till varför företag har betalat bluffakturor



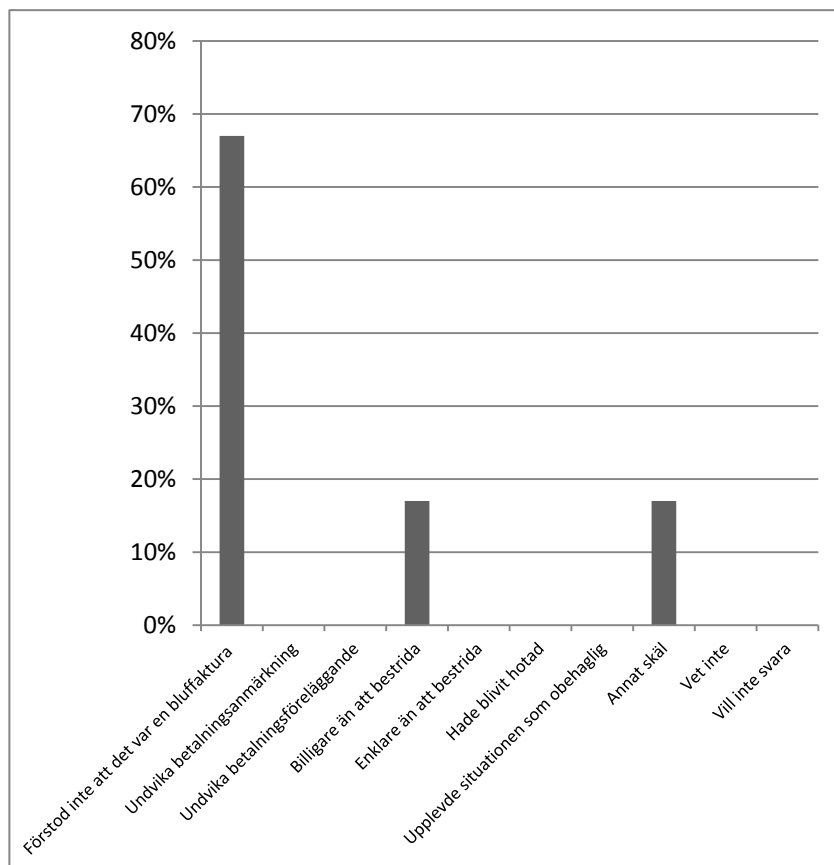
Det är inte tillräckligt många företag i respektive kategori som svarat att de betalat något för att det ska gå att se någon koppling mellan företagens storlek och skälen till varför betalning skett.

När och varför har statliga förvaltningsmyndigheter betalat bluffakturor?

Av förvaltningsmyndigheterna är det endast de som har drabbats vid flera tillfällen som har uppgett att de betalat någon eller några bluffakturor. De flesta av dessa, 83 %, har svarat att de betalat inom den tid som stod på fakturan. Betalning har också skett efter inkassokrav.

Det främsta skälet till att betalning skett, och som har uppgetts av 67 % av de drabbade, har varit att den som tagit beslutet att betala inte insett att det handlat om fakturabedrägeri. Betalning har också skett därför att det antagits vara billigare än att bestrida (17 %). Det är också 17 % som har uppgett "annat skäl" till varför betalning skett.

Figur 4.25 Skäl till varför statliga förvaltningsmyndigheter har betalat bluffakturor



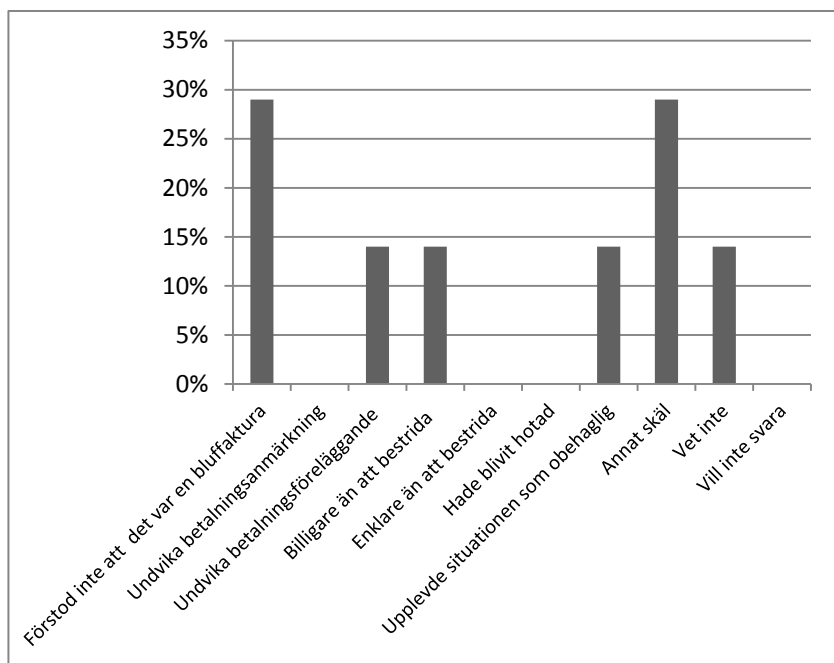
När och varför har kommunerna betalat bluffakturor?

Av de mycket få attestanter hos kommunerna som svarat att de vid något tillfälle har godkänt betalning av en bluffaktura, eller som har sagt sig känna till att kommunen betalat, har 33 % uppgett att betalning skett inom den tid som stod på fakturan. Lika stor andel har uppgett att betalning skett efter betalningspåminnelse. Betalning har också skett i enlighet med en överenskommelse med faktura-utställaren.

De skäl som har uppgetts till varför betalning har skett har främst varit att den som beslutat om betalning inte insett att det rört sig om fakturabedrägeri. Det skälet har uppgetts av 29 % av de

attestanter som svarat att betalning skett. Det är 14 % av attestanterna som har uppgett att betalning skett för att undvika att kommunen skulle få ett betalningsföreläggande. Lika stor andel har uppgett som skäl för betalning att man bedömt att det skulle vara billigare än att bestrida. Det är också 14 % som har uppgett att personer inom verksamheten upplevt situationen som obehaglig utan att något direkt hot uttalats. "Annat skäl" har uppgett som skäl till betalning hos 29 % av attestanterna. Av de öppna svaren att döma kan det ha varit fråga om att varorna ändå kunnat användas i verksamheten eller att man kommit överens med fakturautställaren.

Figur 4.26 Skäl till varför kommunerna har betalat bluffakturor



4.10 Skäl och tidpunkt för betalning vid fakturabedrägeri efter kontakt

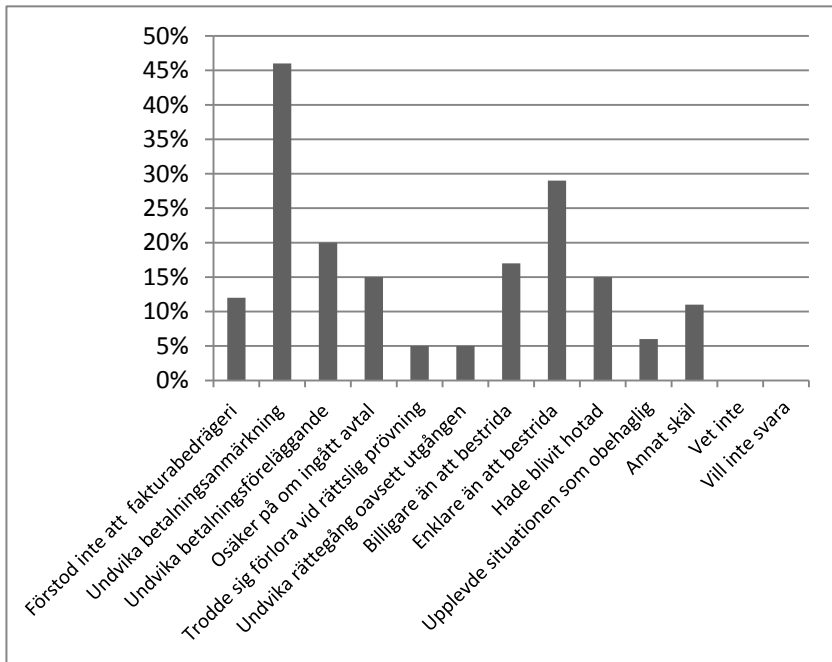
När och varför har privatpersoner betalat vid fakturabedrägeri efter kontakt?

Bland de privatpersoner som någon gång under det senaste året har betalat enligt ett betalningskrav vid fakturabedrägeri efter kontakt har de flesta, 46 %, betalat inom den tid som stod på fakturan eller betalningskravet. Det har också varit vanligt, och förekommit hos 34 % av dessa personer, att betalning skett efter betalningspåminnelse. Betalning efter inkassokrav har förekommit hos 12 % i denna grupp. Det har varit mindre vanligt (6 %) att betalning skett efter att man mottagit ett betalningsföreläggande från Kronofogdemyndigheten. Inte i något fall hade betalning skett efter att den som framställt kravet inlett ett rättsligt förfarande i tingsrätt.

Även när det gäller fakturabedrägeri efter kontakt har den vanligaste orsaken till att privatpersoner betalat varit att de har velat undvika betalningsanmärkning. Detta skäl har uppgetts av 46 %. Andra skäl som uppgetts har varit att man har tyckt att det varit enklare att betala än att bestrida (29 %), att man velat undvika ett betalningsföreläggande från Kronofogdemyndigheten (20 %) och att man trott att det skulle vara billigare att betala än att bestrida (17 %). Att de inte visste om de hade ingått något avtal eller inte har utgjort skäl för betalning hos 15 %. Det är också 12 % av de privatpersoner som betalat som har uppgett att de inte förstod att det handlade om fakturabedrägeri. De drabbade har också som skäl för betalning uppgett att de trodde att de skulle förlora om kravet prövades av tingsrätten (5 %) och att de ville undvika en rättegång oavsett utgången (5 %). Hot har förekommit som skäl till betalning hos 15 %. Att situationen upplevts som obehaglig utan att något direkt hot uttalats har utgjort skäl för betalning hos 6 %. Det är också 11 % som har svarat "annat skäl". Av de öppna svaren framgår att det t.ex. kan ha varit fråga om att betalning skett genom att pengar har dragits från kontot utan kontoinnehavarens vetskap.

Det går inte att se någon koppling mellan de drabbades könstillhörighet respektive ålder och de skäl som de har uppgett till varför betalning skett.

Figur 4.27 Skäl till varför privatpersoner har betalat vid fakturabedrägeri efter kontakt



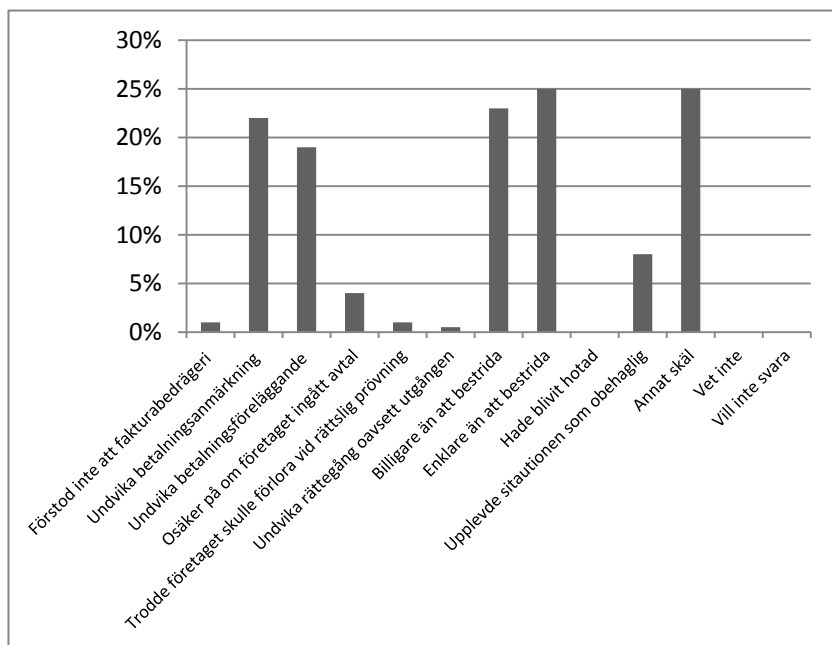
När och varför har företagen betalat vid fakturabedrägeri efter kontakt?

Av de företag som någon gång betalat vid fakturabedrägeri efter kontakt har 58 % betalat inom den tid som stod på fakturan eller betalningskravet. Betalning efter att företaget fått en betalningspåminnelse har förekommit hos 35 %. Inkassokrav har föregått betalning hos 6 % av företagen i denna grupp. Endast 4 % har uppgett att de betalat efter att ha fått ett betalningsföreläggande. Betalning efter stämning i tingsrätt har inte förekommit ens i 1 % av fallen.

Skälen till varför företagen har betalat har varierat. Hos 25 % av de betalande företagen har betalning skett därför att det bedömdes vara enklare än att bestrida. Att det bedömdes vara billigare än att bestrida har utgjort skäl till betalning hos 23 %. Det är också 22 % av de företag som har betalat som har uppgett att det skett därför att man velat undvika att företaget skulle få en betalningsanmärkning. Ett nästan lika vanligt skäl till betalning, och som förekommit

hos 19 % av de betalande företagen, har varit att man velat undvika att företaget skulle få ett betalningsföreläggande från Kronofogdemyndigheten. Hos 8 % av de företag som betalat har ett skäl till betalning varit att personer inom företaget har upplevt situationen som obehaglig utan att något direkt hot uttalats. Hos 4 % har betalning skett därför att man varit osäker på om företaget ingått något avtal eller inte. Däremot är det ytterst få företag, endast 1 % av dem som har betalat, som har uppgett att det gjordes därför att man inte inom företaget insett att det varit fråga om fakturabedrägeri. Att betalning skett därför att man inom företaget gjort bedömningen att företaget skulle förlora vid en rättslig prövning av kravet har utgjort skäl till betalning hos knappt 1 %. Att man har velat undvika en rättegång oavsett utgången har förekommit hos 0,5 % av dem som svarat att företaget betalat. Relativt många, 25 %, har uppgett "annat skäl" som förklaring till varför betalning skett. Av de öppna svaren att döma har det i flera fall varit fråga om att man gjort bedömningen att man inte skulle vinna framgång om saken prövades eller att man inte tyckt det varit mödan värt att bestrida.

Figur 4.28 Skäl till varför företag har betalat vid fakturabedrägeri efter kontakt



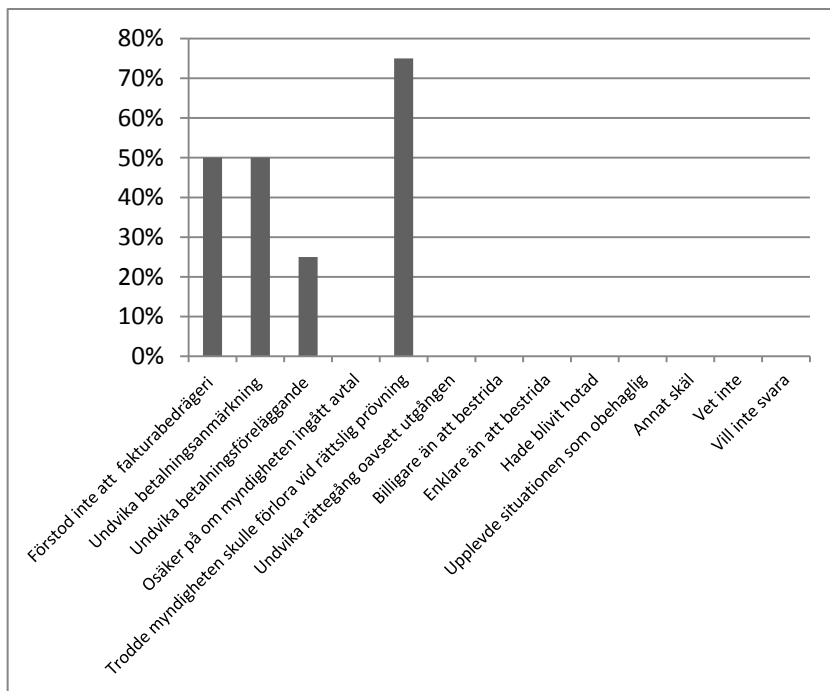
Det är för få drabbade som uppgett att de har betalat för att det ska gå att dra några slutsatser i fråga om kopplingar mellan företagets storlek och skälen till att betalning skett.

När och varför har statliga myndigheter betalat vid fakturabedrägeri efter kontakt?

Endast ett fåtal statliga myndigheter har uppgett att de betalat vid fakturabedrägeri efter kontakt. I stort sett alla av dessa, 75 %, har svarat att betalning skett inom den tid som angetts på fakturan eller betalningskravet.

Skälen till varför betalning skett har uppgetts vara bl.a. att man gjort bedömningen att myndigheten skulle förlora vid en rättslig prövning av kravet (75 %), att man inte insett att det handlade om fakturabedrägeri (50 %) samt att man ville undvika att myndigheten skulle få en betalningsanmärkning (50 %) eller ett betalningsföreläggande (25 %).

Figur 4.29 Skäl till varför statliga förvaltningsmyndigheter har betalat vid fakturabedrägeri efter kontakt

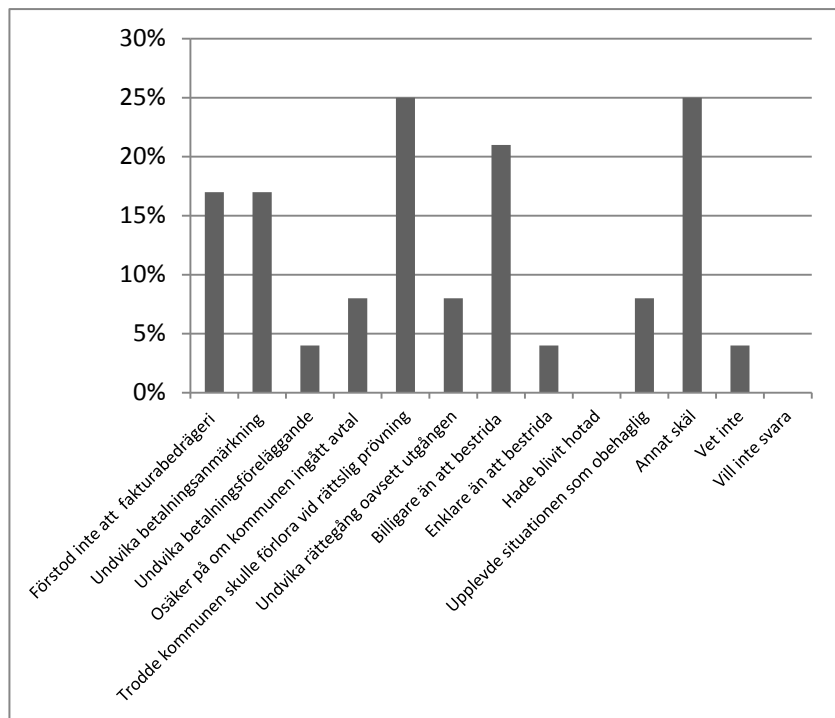


När och varför har kommuner betalat vid fakturabedrägeri efter kontakt?

Av de fåtal attestanter på kommunerna som själva vid något tillfälle har godkänt betalning vid fakturabedrägeri efter kontakt eller som varit med om att kommunen har godkänt en sådan betalning, har majoriteten, 53 %, svarat att betalning gjorts inom den tid som angetts på fakturan eller betalningskravet. Ungefär en fjärdedel, 26 %, har uppgett att betalning skett efter att kommunen fått en betalningspåminnelse. Inkassokrav har föregått betalning i enstaka fall (5 %). Ingen av attestanterna i denna grupp har uppgett att betalningen föregåtts av rättsliga åtgärder mot kommunen.

Av de attestanter som har svarat på frågan varför de själva eller någon annan på kommunen godkänt betalning i dessa fall har 25 % svarat att ett av skälen var att man trodde att kommunen skulle förlora vid en rättslig prövning av kravet. Ett annat vanligt skäl till betalning har varit att det bedömdes vara billigare än att bestrida (21 %) eller att det ansetts vara enklare än att bestrida (4 %). Andra skäl som uppgetts har varit att man velat undvika betalningsanmärkning (17 %), att man inte insett att det var fråga om fakturabedrägeri (17 %) och att man inte varit säker på om man hade ingått något avtal eller inte (8 %). Det är också 8 % som har uppgett som skäl till betalning att man velat undvika rättegång oavsett utgången. Att man upplevt situationen som obehaglig utan att något direkt hot uttalats, har också uppgetts som skäl till betalning av 8 % av attestanterna. Det är också 25 % av attestanterna som har uppgett "annat skäl" som skäl till varför betalning skett. Av de öppna svaren att döma kan det bl.a. ha varit fråga om att attestanten har fått rådet att betala eller att man ansett att varorna trots allt kunnat användas i verksamheten.

Figur 4.30 Skäl till varför kommunerna har betalat vid fakturabedrägeri efter kontakt



4.11 Följder vid utebliven betalning av bluffakturor

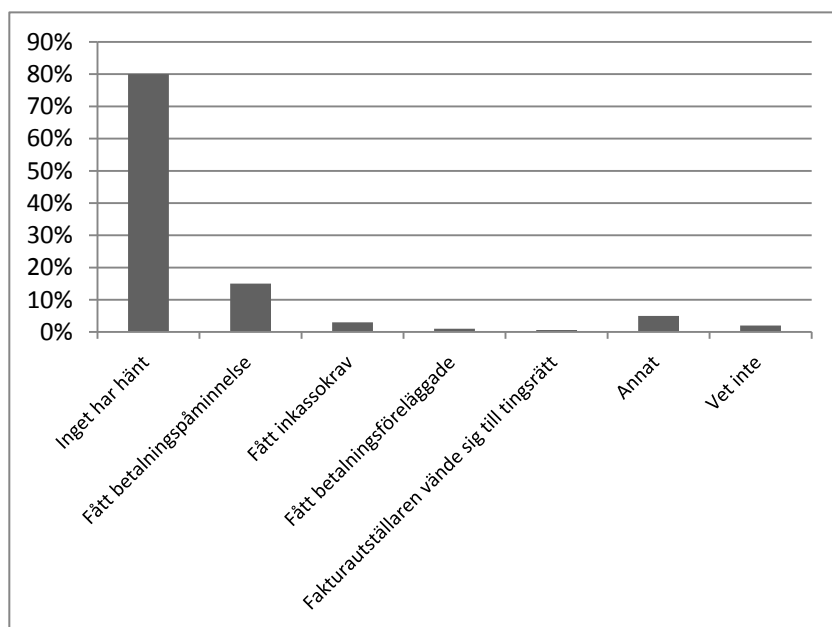
Inledning

De flesta privatpersoner, företag, statliga förvaltningsmyndigheter och attestanter på kommuner har, som tidigare redogjorts för, vägrat att betala alla former av bluffakturor och betalningskrav vid fakturabedrägeri efter kontakt. Det är därmed ett relativt stort antal respondenter som har fått följdfrågor om vad den eller de som skickat fakturan eller betalningskravet har gjort när betalning har uteblivit. Resultaten i denna del av undersökningen är således baserade på ett brett underlag.

Vad har hänt i de fall privatpersoner vägrat betala bluffakturor?

Bland de privatpersoner som uppgett att de har drabbats av en bluffaktura och vägrat betala fakturan har hela 80 % uppgett att de inte hört något mer från det företag som skickat fakturan. Det har förekommit att några fakturautställare har skickat betalningspåminnelser. Den erfarenheten har 15 % av de drabbade. Inkasso-krav har skickats till 3 % av de drabbade. Ansökan om betalningsföreläggande har getts in gentemot 1 % av de drabbade. Endast 0,6 % hade varit med om att fakturautställaren hade vänt sig till tingsrätten. Det är också 5 % som har svarat "annat". De öppna svaren tyder på att det i många fall har varit fråga om att de drabbade själva har tagit kontakt per telefon med fakturautställaren som i vissa fall accepterat deras invändning mot kravet.

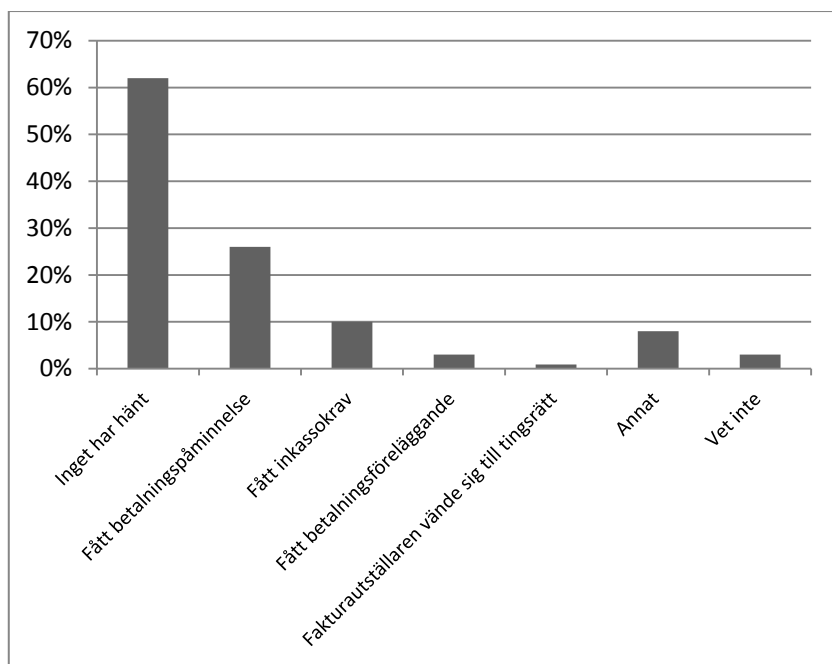
Figur 4.31 Uppgifter om vad som har hänt i de fall privatpersoner vägrat betala bluffakturor



Vad har hänt i de fall företag vägrat betala bluffakturor?

Av de företag som drabbats av en eller flera bluffakturor har 62 % uppgett att de inte hört något mer från fakturautställaren när de vägrat att betala fakturan. Den åtgärd som fakturautställarna framförallt har använt sig av gentemot företagen, och som förekommit hos 26 % av dem, är att skicka betalningspåminnelser. Inkassokrav har skickats till 10 % av de företag som vägrat betala en bluffaktura. Att fakturautställarna ansökt om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten har däremot varit ovanligt även inom denna respondentgrupp och har endast drabbat 3 %. Endast 1 % av företagen hade varit med om att fakturautställaren vänt sig till tingsrätten. Det är också 8 % som har svarat "annat". De öppna svaren visar att det kan röra sig om bl.a. telefon- eller brevkontakter med hot om att väcka talan i tingsrätt eller andra former av hotfulla påtryckningar, eller e-postmeddelanden. Det har också förekommit att fakturautställaren skickat kreditfakturor.

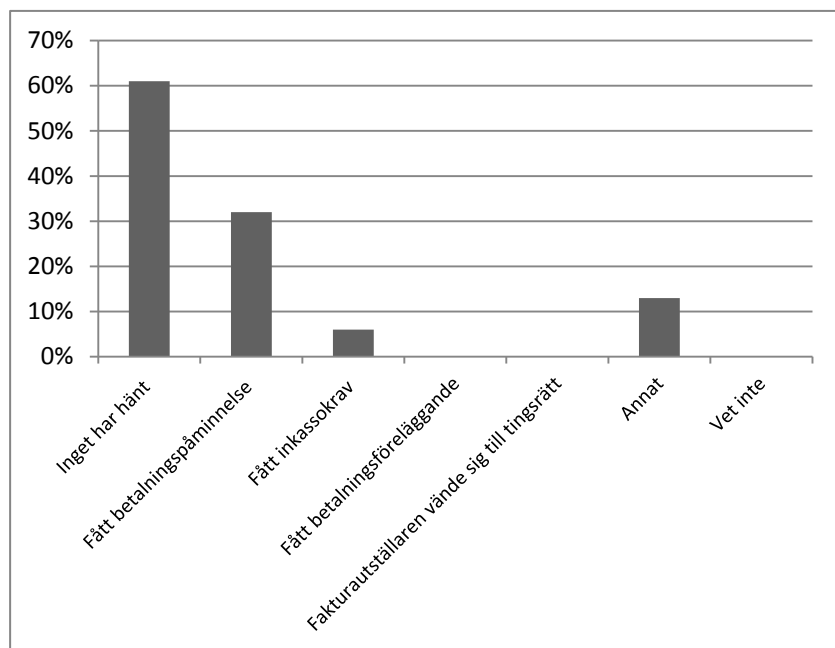
Figur 4.32 Uppgifter om vad som har hänt i de fall företag vägrat betala bluffakturor



Vad har hänt i de fall statliga förvaltningsmyndigheter vägrat betala bluffakturor?

Det är inte någon av de statliga förvaltningsmyndigheterna som har uppgett att fakturautställaren vidtagit några rättsliga åtgärder mot myndigheten när denna vägrat eller bara låtit bli att betala en bluff-faktura. Det vanligaste har varit att de drabbade myndigheterna inte hört något mer från fakturautställaren. Det svaret har lämnats av 61 %. Betalningspåminnelser har dock varit relativt vanliga även hos de statliga förvaltningsmyndigheterna och har förekommit hos sammanlagt 32 % av dem. Inkassokrav har förekommit hos 6 %. Det är också 13 % som har uppgett "annat" som svar på vad som skett. Av de öppna svaren att döma kan det ha varit fråga om att kontakter tagits via e-post eller telefon.

Figur 4.33 Uppgifter om vad som har hänt i de fall statliga förvaltningsmyndigheter vägrat betala bluffakturor



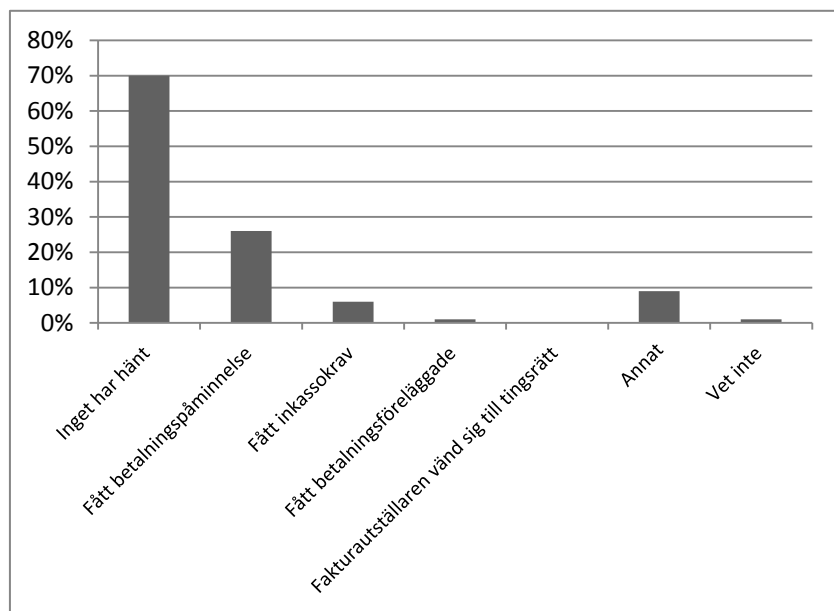
Vad har hänt i de fall kommuner vägrat betala bluffakturor?

Svaren i gruppen attestanter hos kommunerna redovisas separat för de attestanter som även efter bestridande har hanterat kravet inom den egna verksamheten (vilket gäller över hälften av de drabbade) och på de attestanter som efter bestridande har överlämnat kravet att hanteras på en mer central nivå inom kommunen (vilket gäller omkring en fjärdedel av de drabbade).

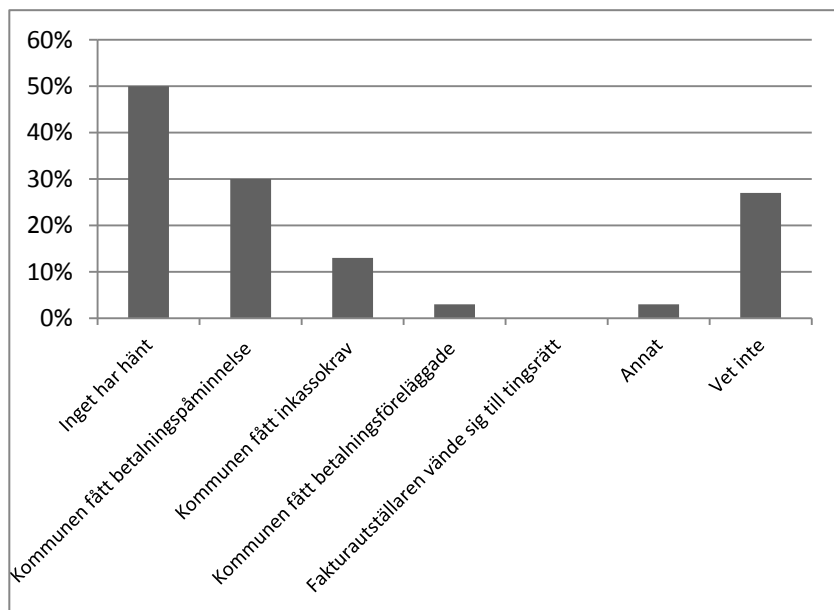
Av de attestanter som svarat att den verksamhet eller den enhet de arbetar inom har drabbats av en eller flera bluffakturor som de fortsatt hantera har 70 % uppgett att de varit med om att fakturautställaren inte hört av sig mer efter att betalning uteblivit. Betalningspåminnelser har dock varit relativt vanliga och har förekommit hos 26 % av dem som fortsatt hantera kravet själva. Inkassokrav har förekommit hos 6 % av dessa attestanter. Ansökan om betalningsföreläggande har däremot varit ovanligt. Endast 1 % av de attestanter som hanterat kravet själva har varit med om det. Ingen av dem har varit med om att fakturautställaren vänt sig till tingsrätt med kravet. Det är också 9 % som har svarat "annat" på frågan om vad som hänt. Av de öppna svaren att döma har det varit fråga om bl.a. muntliga kontakter, där fakturautställaren kommit med krav på betalning eller frånfallit kravet.

De attestanter som har överlämnat hanteringen till någon mer central enhet har i betydande utsträckning, 27 %, sagt sig inte känna till vad som hänt därefter. Det är dock 50 % som har uppgett att de varit med om att fakturautställaren inte har hört av sig mer efter att betalning uteblivit. Det är också 30 % av dessa attestanter som har sagt sig känna till att kommunen har fått betalningspåminnelser. En del, 13 %, har också sagt sig känna till att kommunen har fått inkassokrav. Ett fåtal, 3 %, har uppgett sig känna till att fakturautställaren har ansökt om betalningsföreläggande mot kommunen. Ingen har uppgett att de känner till att fakturautställaren har vänt sig till tingsrätten.

Figur 4.34 Uppgifter från attestanter som fortsatt hantera kraven – följer vid utebliven betalning av blufffakturor



Figur 4.35 Uppgifter från attestanter som lämnat över fortsatta hanteringen av kraven till en mer central funktion – följer av att kommunen vägrat betala blufffakturor

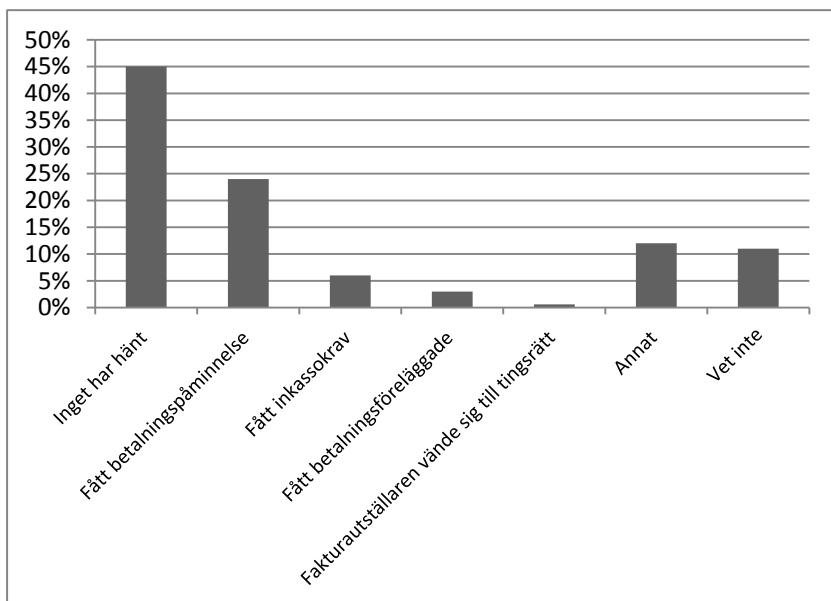


4.12 Följder vid utebliven betalning vid fakturabedrägeri efter kontakt

Vad har hänt i de fall privatpersoner vägrat betala vid fakturabedrägeri efter kontakt?

Även vid fakturabedrägeri efter kontakt har det vanligaste varit att företagen bakom kraven inte har hört av sig alls efter att betalningskraven bestritts eller betalning uteblivit. Den erfarenheten har 45 % av de drabbade privatpersonerna. Betalningspåminnelser har förekommit hos 24 % av de drabbade. Inkassokrav har förekommit hos 6 % av de drabbade. Ansökan om betalningsföreläggande har gjorts mot 3 % av de drabbade. Inte ens 1 % har varit med om att företaget bakom kravet vänt sig till tingsrätten (0,6 %). Omkring 12 % av de drabbade har svarat "annat" på frågan om vad faktura-utställaren gjort. Av de öppna svaren att döma har det i en del av dessa fall varit fråga om kontakter per telefon eller e-post. I en del av dessa fall har kontakterna lett till att det företag som framställt kravet accepterat respondentens invändning.

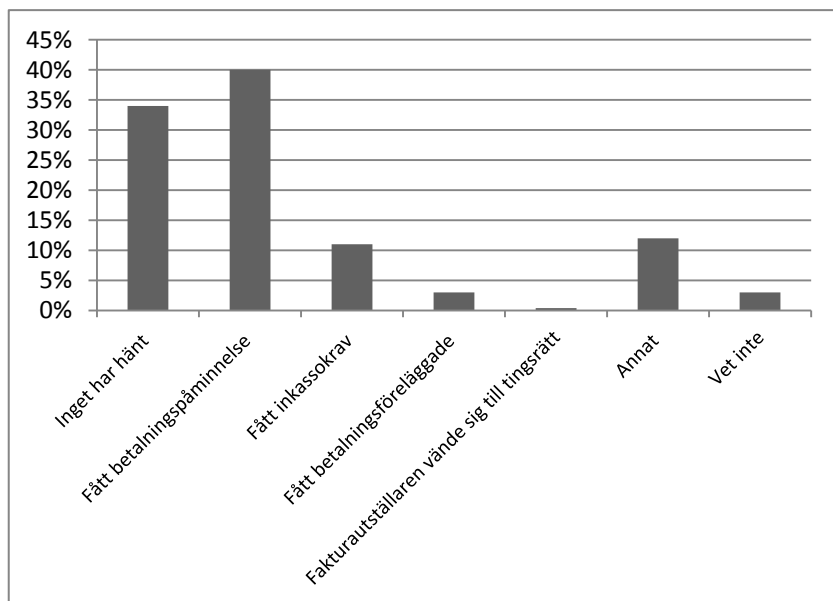
Figur 4.36 Uppgifter om vad som har hänt i de fall privatpersoner vägrat betala vid fakturabedrägeri efter kontakt



Vad har hänt i de fall företag vägrat betala vid fakturabedrägeri efter kontakt?

Företagen har i betydligt högre utsträckning än privatpersoner fått betalningspåminnelser när betalning uteblivit vid fakturabedrägeri efter kontakt. Av de drabbade företagen har 40 % fått en eller flera betalningspåminnelser. Inkassokrav har också varit vanligare bland företagen och har förekommit hos 11 % av dem. Ansökan om betalningsföreläggande har emellertid varit ovanligt även gentemot företag. Endast 3 % har varit med om det. Än mer ovanligt har varit att företagen bakom kraven vänt sig till tingsrätten (0,4 %). Även bland företagen har det varit vanligt att företagen bakom kraven inte hört av sig mer efter att kravet bestritts. Den erfarenheten har 34 % av de drabbade företagen. Det är också 12 % som har svarat "annat". De öppna svaren tyder på att det i en del av dessa fall har varit fråga om påtryckningar per telefon.

Figur 4.37 Uppgifter om vad som har hänt i de fall företag vägrat betala vid fakturabedrägeri efter kontakt

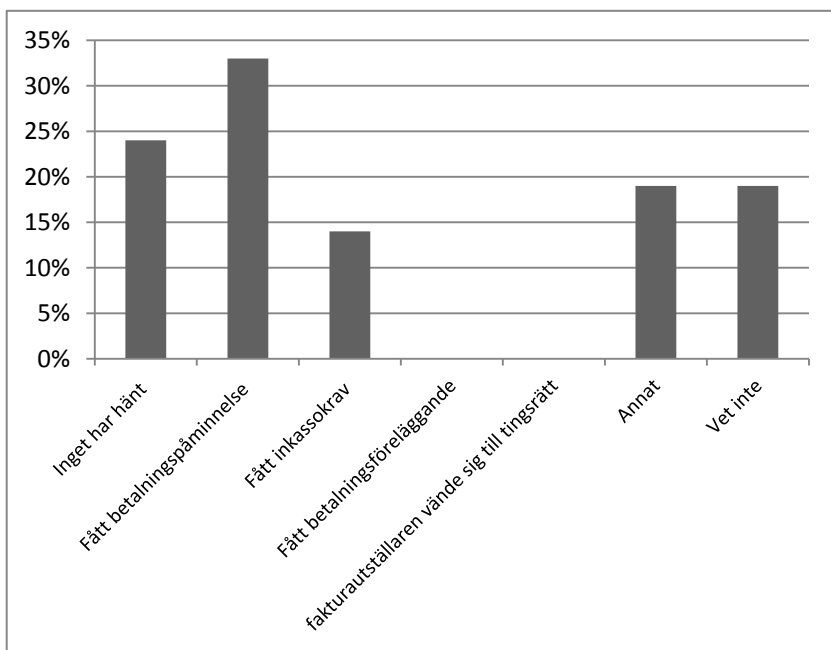


Resultaten ger inte stöd för antagandet att företagets storlek, sett till antalet anställda, skulle ha någon betydelse för vilka påtryckningsmedel som använts mot dem.

Vad har hänt i de fall statliga förvaltningsmyndigheter vägrat betala vid fakturabedrägeri efter kontakt?

Det är inte någon av de statliga förvaltningsmyndigheterna som har varit med om att företaget bakom ett betalningskrav vid fakturabedrägeri efter kontakt har vidtagit någon form av rättsliga åtgärder mot myndigheten. Betalningspåminnelser har emellertid förekommit hos 33 % av de drabbade myndigheterna. Inkassokrav har skickats till 14 % av de drabbade myndigheterna. Av de drabbade har 24 % uppgett att det företag som framställt kravet inte har hört av sig mer efter att kravet bestritts. Det är också 19 % som har uppgett ”annat”. Av de öppna svaren att döma har det bl.a. varit fråga om kontakter via telefon eller e-post.

Figur 4.38 Uppgifter om vad som har hänt i de fall statliga förvaltningsmyndigheter vägrat betala vid fakturabedrägeri efter kontakt



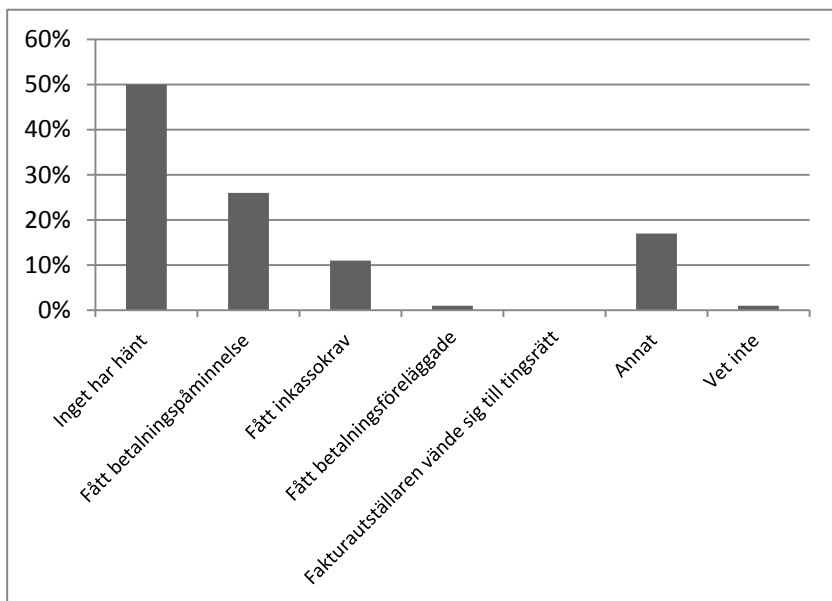
Vad har hänt i de fall kommuner vägrat betala vid fakturabedrägeri efter kontakt?

Svaren på frågan om vad som hänt när kommunerna vägrat betala vid fakturabedrägeri efter kontakt redovisas separat för de attestanter som även efter bestridande har hanterat kraven inom den egna verksamheten och de som efter bestridande har överlämnat kraven att hanteras på en mer central nivå inom kommunen.

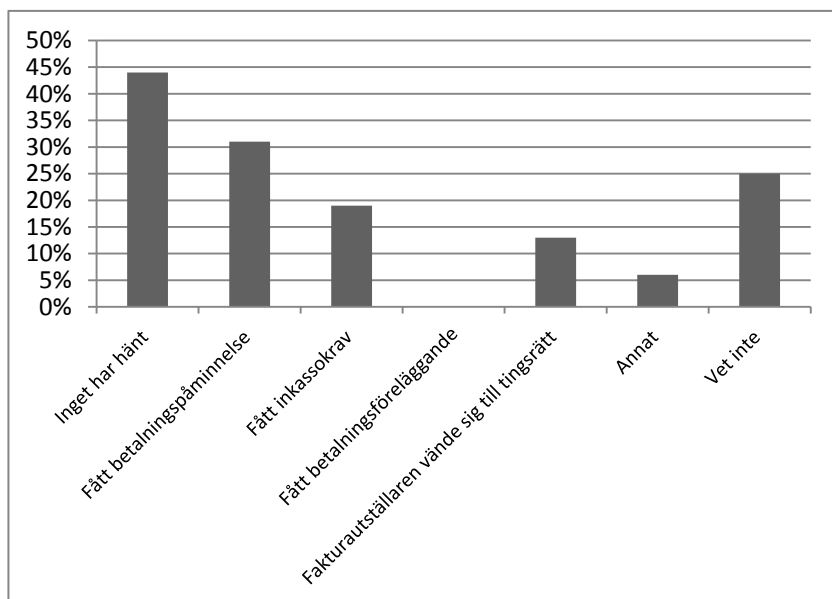
Av de attestanter som har uppgett att de fortsatt hantera betalningskraven har 50 % uppgett att de varit med om att företagen bakom kraven inte hört av sig mer sedan betalning uteblivit. Betalningspåminnelser har varit ganska vanliga och har förekommit hos 26 % av de attestanter som vägrat betala. Inkassokrav har också förekommit hos 11 % av de attestanter som vägrat godkänna betalning. Enstaka attestanter har uppgett att de varit med om att ansökan om betalningsföreläggande har gjorts (1 %). Det är däremot inte någon som har uppgett att de har varit med om att fakturautställaren vänt sig till tingsrätten. Det är 17 % som har svarat att något "annat" har hänt. Av de öppna svaren att döma har det bl.a. varit fråga om kontakter per telefon, vilka i en del fall lett till att företaget tagit tillbaka sitt krav.

De attestanter som har uppgett att hanteringen av betalningskraven överlämnats till en mer central nivå inom kommunen har i hög utsträckning uppgett att de saknar kännedom om vad som där efter har hänt, dvs. om kommunen betalat eller inte. Av de som sagt sig känna till att kommunen vägrat betala har emellertid 44 % uppgett att företagen bakom kraven inte har gjort något mer efter att betalning uteblivit. Det är också 31 % som har uppgett sig ha kännedom om att det förekommit att fakturautställarna har skickat betalningspåminnelser. Vidare har 19 % uppgett sig ha kännedom om att kommunen fått ta emot inkassokrav. Det är inte någon av attestanterna som har uppgett att företagen bakom kraven har ansökt om betalningsföreläggande mot kommunen. Däremot har ett fåtal attestanter sagt sig känna till att företagen bakom kraven har vänt sig till tingsrätt (13 %). Det är också 6 % som har svarat att något "annat" har hänt. De öppna svaren ger ingen ledning till vilka åtgärder det kan ha varit fråga om.

Figur 4.39 Uppgifter från attestanter som fortsatt hantera kraven efter bestridande – följer vid utebliven betalning vid fakturabedrägeri efter kontakt



Figur 4.40 Uppgifter från attestanter som lämnat över hanteringen – följer vid utebliven betalning vid fakturabedrägeri efter kontakt



4.13 De drabbades benägenhet att polisanmäla

I hur hög utsträckning har privatpersoner polisanmält fakturabedrägeri?

Av de privatpersoner som vid ett eller flera tillfällen har drabbats av någon form av fakturabedrägeri är det endast 8 % som har uppgett att de i samtliga eller något fall har gjort en polisanmälan. Det är också 5 % som har uppgett att de varit i kontakt med Polismyndigheten utan att göra någon anmälan. Det är dock 82 % av de drabbade privatpersonerna som har uppgett att de har drabbats av fakturabedrägeri utan att i något fall polisanmäla det. Det är också 2 % som har svarat "annat". Av de öppna svaren att döma har det bl.a. varit fråga om att de drabbade kontaktat Konsumentverket, kommunens konsumentvägledare eller det företag som fakturan påstods komma ifrån.

I hur hög utsträckning har företag polisanmält fakturabedrägeri?

Företagen polisanmäler i marginellt högre utsträckning än privatpersonerna. Av de företag som vid ett eller flera tillfällen har drabbats av någon form av fakturabedrägeri har 15 % i samtliga eller något fall har gjort en polisanmälan. Det är också 6 % som har kontaktat polisen utan att göra någon polisanmälan. Det är dock 77 % av de drabbade företagen som har råkat ut för fakturabedrägeri utan att i något fall anmäla det.

I hur hög utsträckning har statliga förvaltningsmyndigheter polisanmält fakturabedrägeri?

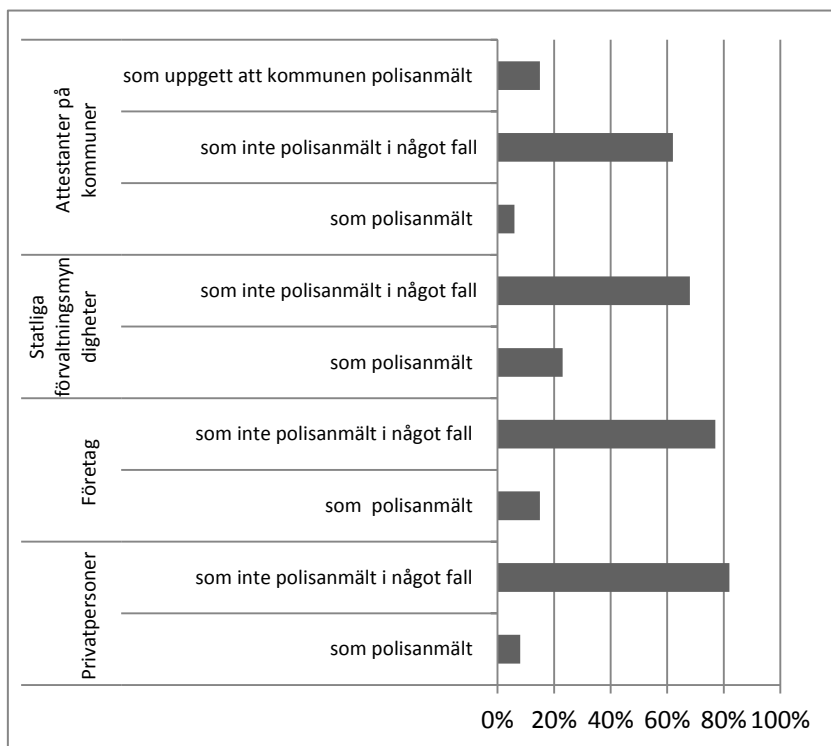
Hos de statliga förvaltningsmyndigheterna har benägenheten att polisanmäla varit litet högre än hos företagen. Av de drabbade myndigheterna har 23 % uppgett att de i samtliga eller något fall har gjort en polisanmälan. Det är dock 68 % som har uppgett att de varit med om att myndigheten har drabbats av fakturabedrägeri utan att det i något fall har polisanmälts. Ingen av myndigheterna har uppgett att de kontaktat polisen utan att göra någon anmälan. Det är dock 7 % som har uppgett att de inte vet om någon anmälan gjorts och 2 % som har svarat "annat".

I hur hög utsträckning har attestanter inom kommunal verksamhet polisanmält fakturabedrägeri?

Av de beslutsattestanter som vid ett eller flera tillfällen har drabbats av någon form av fakturabedrägeri som de själva fortsatt hantera har 6 % svarat att de i samtliga eller något fall har gjort en polisanmälan. Det är också 2 % som har uppgett att de kontaktat polismyndigheten utan att göra någon polisanmälan. Det är dock 62 % av attestanterna som har uppgett att den verksamhet eller enhet de arbetar inom har drabbats av fakturabedrägeri utan att det i något fall har polisanmälts. Samtidigt måste beaktas att 14 % av attestanterna har uppgett att frågan om polisanmälan inte hanterades av deras enhet eller verksamhet utan på en mer central nivå inom kommunen. Därtill har 14 % uppgett att de inte vet om någon polisanmälan har gjorts eller inte. Det är också 2 % som har svarat "annat". Av de öppna svaren framgår att det bl.a. kan ha varit fråga om att kontakter tagits med det företag som fakturan påstods komma ifrån eller att man nöjt sig med att kontakta fakturautställaren och hota denne med att polisanmälan kan komma att göras.

Av de attestanter som svarat att kravet i sin helhet hanterats på en mer central nivå inom kommunen har hela 82 % uppgett att de inte vet om kommunen har gjort någon polisanmälan eller inte. Av de attestanter som lämnat över kravhanteringen är det dock 15 % som har uppgett att de känner till att kommunen i samtliga eller något fall har gjort en polisanmälan. Det är också 3 % som har uppgett att kommunen tagit kontakt med Polismyndigheten utan att göra någon polisanmälan.

Figur 4.41 I så hög utsträckning polisanmäls fakturabedrägeri



4.14 Uppfattning om egna kunskaper

De tillfrågades uppfattning om egna kunskaper rörande hur man kommer ur ett avtal som man har blivit vilseledd att ingå

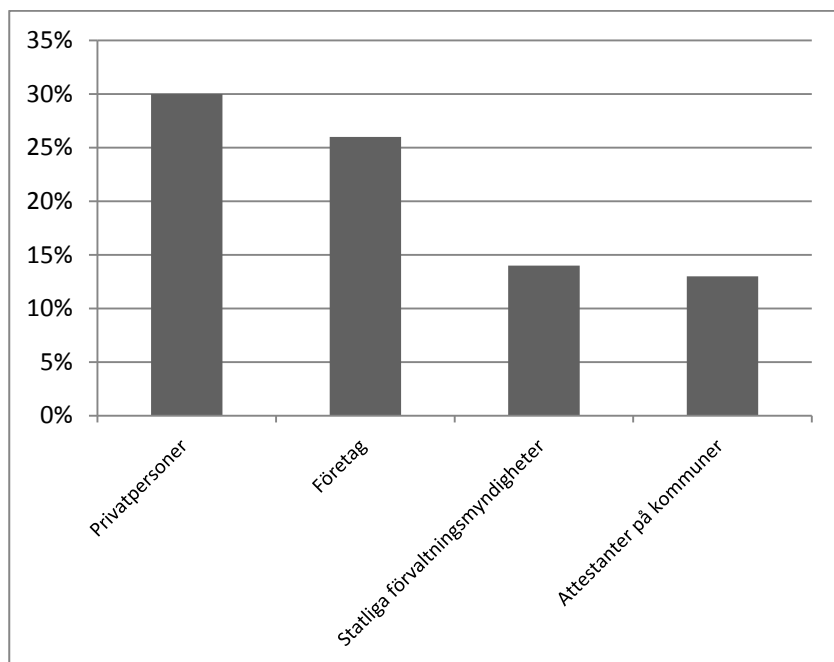
De tillfrågade har ombetts att svara på hur de upplever sina egna, företagets, kommunens respektive myndighetens kunskaper i fråga om hur man kommer ur ett avtal som man blivit vilseledd att ingå. Av privatpersonerna har 27 % uppgett att de tycker att de har tillräckliga kunskaper på området. Motsvarande siffra hos företagen är 29 %. Hos de statliga förvaltningsmyndigheterna har 38 % uppgett att de anser det finnas tillräckliga kunskaper i denna fråga inom myndigheten. Motsvarande siffra hos attestanterna inom kommunerna är 12 %.

Majoriteten av de tillfrågade i alla kategorier har svarat att de anser att de egna kunskaperna om hur man kommer ur ett avtal som man har lurats in i inte är tillräckliga. En stor andel av de som svarat så har emellertid uppgett att de vet vart de kan vända sig för att få reda på det. En relativt stor andel, i vart fall bland privatpersonerna och företagen, har dock uppgett att de varken har tillräckliga kunskaper eller vet vart de kan vända sig för att få informationen. Av privatpersonerna är det 30 % som har svarat så. Det är något fler kvinnor än män och fler yngre än äldre som ansett sig sakna tillräckliga kunskaper om hur man kan komma ur ett avtal som man har blivit vilseledd att ingå.

Hos företagen är det 26 % som ansett att kunskaperna är otillräckliga och att man inte heller inom företaget vet vart man kan vända sig för att få mer information. Det har varit fler mindre företag än större företag som har upplevt att det funnits en kunskapsbrist inom företaget.

Av de statliga förvaltningsmyndigheterna har 14 % uppgett att det inom myndigheten inte finns tillräckliga kunskaper och man inte heller vet vart man kan vända sig för att få tillräcklig kunskap. Motsvarande siffra hos attestanterna på kommunerna är 13 %.

Figur 4.42 Andel som anser att de själva eller verksamheten saknar tillräckliga kunskaper om hur man kommer ur ett avtal man har blivit vilseledd att ingå och inte heller vet var sådan information kan inhämtas



De tillfrågades uppfattning om egna kunskaper i fråga om hur man bemöter oriktiga krav från en leverantör

De tillfrågade har generellt sett upplevt sig ha bättre kunskaper om hur man bemöter oriktiga krav från en leverantör än hur man kommer ur ett avtal som man har blivit vilseledd att ingå. Av de tillfrågade privatpersonerna har 40 % ansett sig ha tillräckliga kunskaper i frågan. Motsvarande siffra hos företagen är 50 %. Bland de statliga förvaltningsmyndigheterna har 63 % ansett att det finns tillräcklig kunskap inom myndigheten om hur man bemöter oriktiga krav från en leverantör. Bland attestanterna på kommunerna är det 32 % som har ansett att kunskaperna är tillräckliga i dessa avseenden.

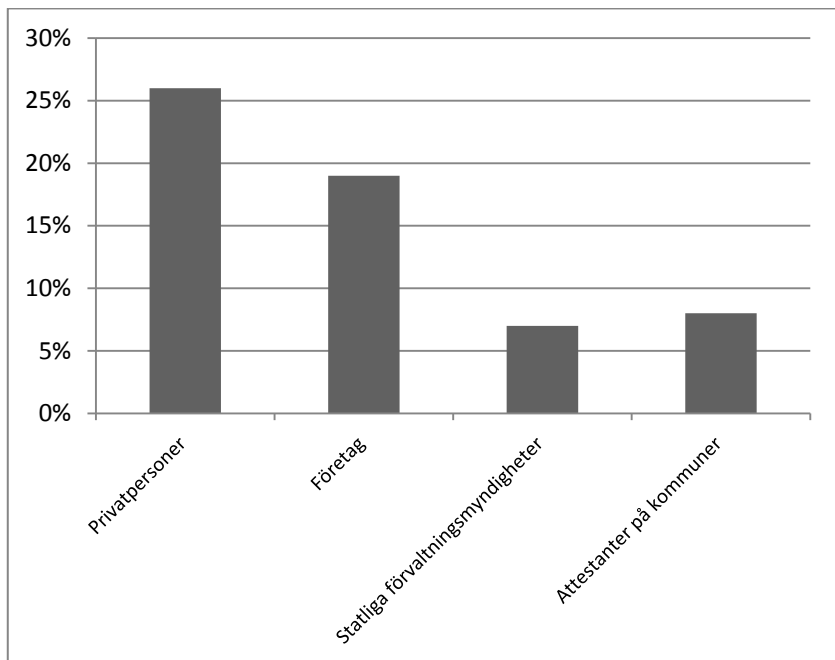
Även när det gäller denna fråga har en stor andel av dem som uppgett att de saknar tillräckliga kunskaper svarat att de vet vart de kan vända sig för att få mer information. Av de tillfrågade privat-

personerna är det dock 26 % som anser sig varken ha tillräckliga kunskaper heller veta vart de kan vända sig för att få information om hur man bemöter oriktiga krav från en leverantör. Även i denna fråga har kvinnor i högre utsträckning än män upplevt sig sakna tillräckliga kunskaper. Andelen privatpersoner som har uppgett sig sakna kunskaper i denna fråga har varit högre ju yngre personerna har varit.

Hos företagen har 19 % uppgett att de saknar tillräcklig kunskap och inte heller vet vart de kan vända sig. Även i denna fråga har den upplevda kunskapsbristen varit högre inom de mindre företagen än inom de större företagen.

Hos de statliga förvaltningsmyndigheterna har 7 % uppgett att de anser att det saknas tillräckliga kunskaper inom myndigheten och att det inte heller finns tillräckliga kunskaper om vart man kan vända sig för att få mer information. Motsvarande andel av attestanterna inom den kommunala verksamheten är 8 %.

Figur 4.43 Andel som anser att de själva eller verksamheten saknar tillräckliga kunskaper om hur man bemöter oriktiga krav från en leverantör och som inte vet var sådan information kan inhämtas



De tillfrågade kunskaper om hur det går till att få en betalningsanmärkning

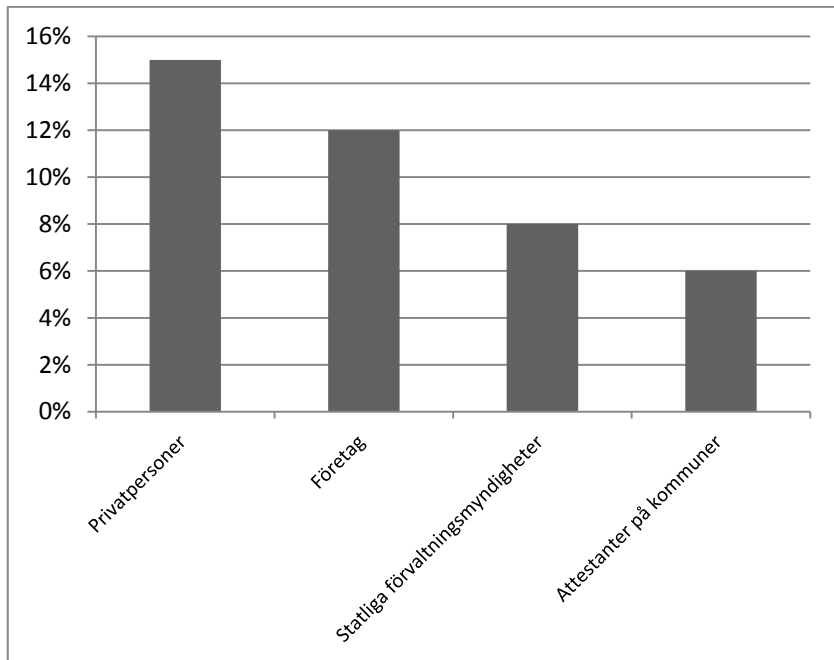
Av de tillfrågade privatpersonerna har majoriteten, 61 %, svarat att de tycker sig ha tillräckliga kunskaper om hur det går till att få en betalningsanmärkning. Endast 15 % har uppgett att de varken har tillräckliga kunskaper eller vet vart de kan vända sig för att få mer information. De yngre har i högre utsträckning än de äldre uppgett att de saknar kunskaper på området. Däremot har det inte synts någon märkbar skillnad mellan könen.

Företagen har i än större utsträckning, 64 %, uppskattat sin kunskap som tillräcklig. Det är dock 12 % av de tillfrågade företagen som har uppgett att anser att det inte finns tillräcklig kunskap inom företaget och att man inte heller vet var information i frågan kan hämtas. Företagens storlek, sett till antalet anställda, synes inte ha någon betydelse för hur man uppskattat kunskaperna inom företaget i detta avseende.

De statliga förvaltningsmyndigheterna har uppskattat kunskaperna inom myndigheterna som ännu litet högre. Av de tillfrågade har 66 % ansett att kunskaperna är tillräckliga. Det är dock 8 % som har uppgett att det inom myndigheten varken finns tillräckliga kunskaper om hur det går till att få en betalningsanmärkning eller om vart man kan vända sig för att få sådan information.

Av attestanterna inom kommunerna är det 45 % som har uppgett att de anser att det finns tillräcklig kunskap inom verksamheten i den aktuella frågan. Det är dock 6 % som har uppgett att det saknas tillräckliga kunskaper och att det inte heller finns tillräckliga kunskaper om vart man kan vända sig för att få tillräcklig kunskap.

Figur 4.44 Andel som anser att de själva eller verksamheten saknar tillräckliga kunskaper om hur det går till att få en betalningsanmärkning och som inte vet var sådan information kan inhämtas



De tillfrågades kunskaper om möjligheterna att begära rättelse av felaktiga uppgifter i Kronofogdemyndighetens register

Kunskaperna om vilka möjligheter som finns att begära rättelse av felaktiga uppgifter i Kronofogdemyndighetens register har generellt sett varit låga i alla respondentgrupper. Av de tillfrågade privatpersonerna har 21 % uppgett att de anser sig ha tillräckliga kunskaper i frågan. De som ansett sig sakna tillräcklig kunskap och inte heller vetat var de kan få mer kunskap uppgår till 29 % av de tillfrågade. Den upplevda kunskapsbristen har varit något mer utbredd bland kvinnorna än bland männen. Liksom beträffande flera andra frågor har de tillfrågade ansett sig ha sämre kunskaper ju yngre de har varit.

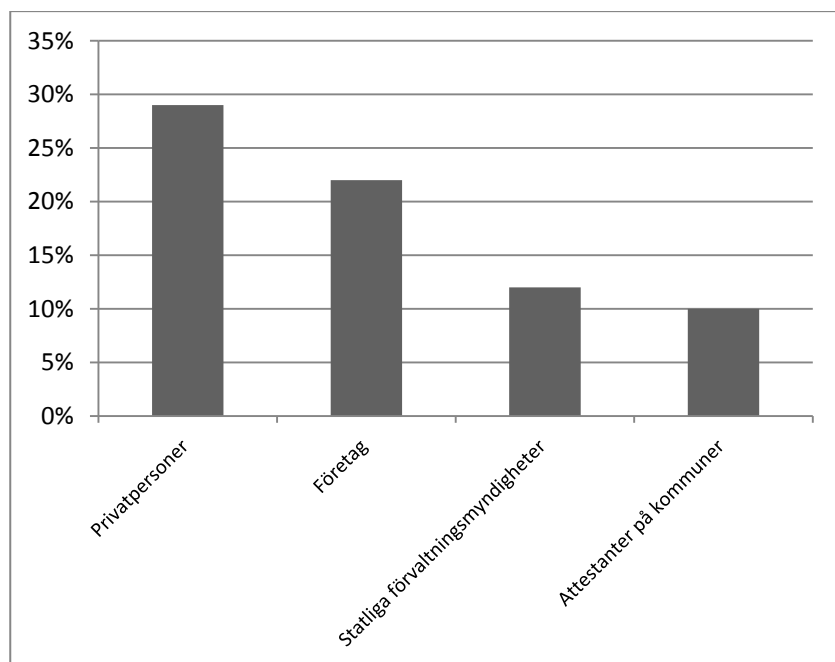
Bland företagen har det varit en större andel, 30 %, som ansett att det finns tillräckliga kunskaper inom företaget. Det är 22 % som har ansett att företaget saknar tillräcklig kunskap och att det

inte heller inom företaget finns tillräcklig kunskap om vart man kan vända sig för att få reda på mer. Det synes inte finnas någon koppling mellan kunskaperna i den aktuella frågan och företagets storlek.

Av de statliga förvaltningsmyndigheterna har 42 % ansett att det finns tillräckliga kunskaper inom myndigheten. Det är dock 12 % som har ansett att det inte finns tillräckliga kunskaper inom myndigheten och att man inte heller inom myndigheten vet vart man kan vända sig för att få tillräcklig kunskap.

Av attestanterna inom den kommunala verksamheten har 15 % uppgett att de anser att det finns tillräckliga kunskaper inom kommunen. Det är dock 10 % som har ansett att det inte finns tillräckliga kunskaper och inte heller tillräckliga kunskaper om vart man kan få reda på mer i frågan.

Figur 4.45 Andel som anser att de själva eller verksamheten saknar tillräckliga kunskaper om möjligheterna att begära rättelse av felaktiga uppgifter hos Kronofogdemyndigheten och som inte vet vart man kan vända sig för att få information



4.15 Telefonintervjuerna med landstingen

Inledning

Utredningen har kontaktat 16 av landets 21 landsting och efterfrågat vilken erfarenhet de har av olika former av fakturabedrägeri. Landstingen har också fått frågor om sitt förebyggande arbete. I alla utom två fall har en telefonintervju gjorts med personer inom den centrala ledningen, t.ex. redovisningschefer och ekonomidirektörer. I vissa fall har även landstingets jurist intervjuats. I de resterande fallen har det bedömts vara tillräckligt med den information som utredningen fått via e-post. Landstingens svar redovisas som en sammanfattande beskrivning.

Svaren från landstingen

De flesta landsting har berättat att de gör ingående kontroller av nya leverantörer innan dessa registreras som betalningsmottagare hos dem. Man kontrollerar bl.a. att leverantören har F-skatt och inte finns med på någon intresseorganisations varningslista. Eftersom landstingen inte kan betala en faktura om betalningsmottagaren inte finns registrerad i leverantörsreskontran innebär dessa kontroller att de flesta bluffakturor kan stoppas tidigt. Många landsting anlitar också ett privat företag som gör kontroller av samtliga betalningsmottagare i samband med landstingets utbetalningar. En del landsting har också uppgett att de har skriftliga rutiner för hur man ska hantera bluffakturor.

De flesta landsting har förmedlat bilden av att fakturabedrägeri inte är något stort problem hos dem. Samtliga landsting har dock uppgett att de vid något tillfälle drabbats av någon form av fakturabedrägeri. Vanligast verkar vara fakturabedrägeri efter kontakt, t.ex. genom kontakter med telefonförsäljare som säljer olika former av annonsplatser på internet. Även bluffakturor förekommer, emellanåt i form av utskick av obeställda produkter med efterföljande faktura.

Landstingen har i regel som rutin att bestrida fakturorna och det brukar därefter antingen inte hända något mer eller så får landstingen betalningspåminnelser. Det framstår som ytterst ovanligt att fakturautställaren går vidare med kravet. Det har dock förekommit att landstingen har betalat enligt ett betalningskrav, antingen därför

att man inte har upptäckt att det varit en bluffaktura eller därför att man har bedömt att man inte kunnat bevisa att man har blivit vilseledd att ingå det avtal som betalningskravet grundar sig på.

Ett fåtal landsting har berättat om svårigheter som varit förknippade med att betalningskravet kommit från ett inkasso- eller factoringbolag. Det har förekommit att betalning har skett till ett inkassoföretag därför att man inte lyckats få kontakt med fakturautställaren för att bestrida fakturan. I det aktuella fallet har man alltså trott sig vara tvungen att betala till inkassoföretaget. Ett annat problem har varit att de spärrar av leverantörer och bankgiro-nummer som har lagts in i landstingens leverantörsreskontra har varit verkningslösa när betalning till den aktuella leverantören har skett via ett inkasso- eller factoringföretag med ett annat bankgiro-nummer. Ett landsting har också uppgett att det kan vara svårt att upptäcka felaktiga betalningar till bankkonton, eftersom banksekretessen i dessa fall hindrar dem från att få besked om vem som är bankkontohavare.

4.16 Domstolsverkets enkät

Allmänt om enkäten

Domstolsverket (DV) har bistått utredningen med att samla in information från Sveriges Domstolar. Insamlandet av information har gjorts genom att Domstolsverket med hjälp av sitt IT-program *find out* har skickat en webbenkät till administrationen på alla domstolar utom Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen, Patentbesvärsrätten och Försvarsunderrättelsesdomstolen, dvs. totalt 75 domstolar. Frågorna i enkäten har bestämts av utredningen och har med hjälp av domstolsverket anpassats till det program som använts för undersökningen. Undersökningen har gjorts betydligt mindre omfattande än den undersökning som utförts av marknadsundersökningsföretaget.

Enkäten har besvarats av 68 domstolar. Det är 7 domstolar som har avstått från att besvara enkäten. Svarsfrekvensen har alltså uppgått till nästan 91 %.

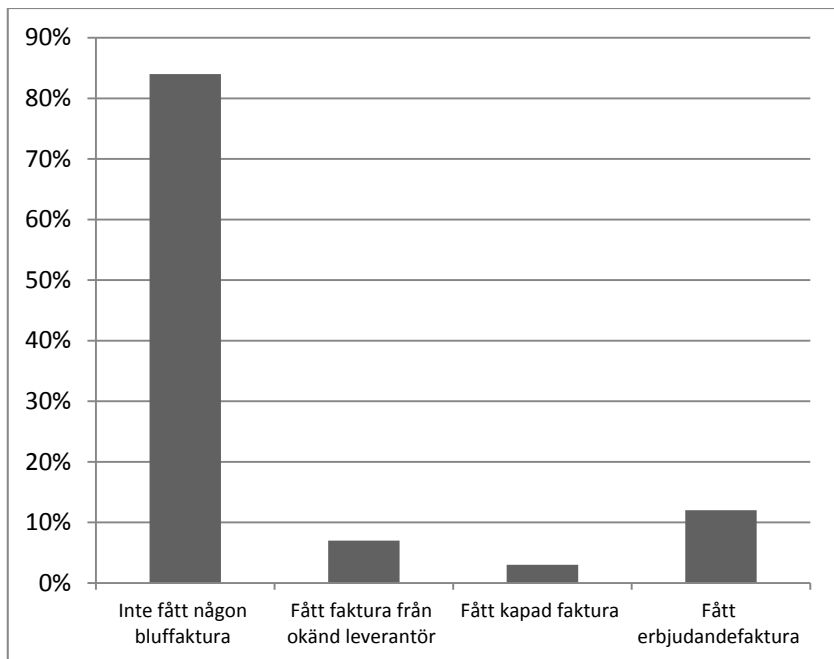
Frågorna i enkäten är begränsade till händelser som inträffat under det senaste året, dvs. ungefär från september 2013 till september 2014.

Domstolarnas erfarenheter av bluffakturor

Totalt sett har 11 domstolar uppgett att de har drabbats av någon form av bluffaktura. Fyra av dessa har svarat att domstolen har utsatts vid flera tillfällen. Endast en av dessa domstolar har angett vid hur många tillfällen man drabbats, närmare bestämt vid fem tillfällen. Sju domstolar har svarat att man bara drabbats vid ett enda tillfälle.

När det gäller vilka former av bluffakturor det har varit fråga om har fem domstolar svarat att de mottagit en bluffaktura från en okänd leverantör som domstolen inte tidigare hade varit i kontakt med. Två av domstolarna har svarat att de mottagit en kapad faktura. Åtta av domstolarna har svarat att de har mottagit en erbjudandefaktura. Ytterligare en domstol har lämnat ett svar som kan tolkas som att det varit fråga om en erbjudandefaktura. Domstolen ifråga hade mottagit ett förnyelseerbjudande på en tidning som tidigare hade varit gratis.

Figur 4.46 Domstolar som drabbats av bluffakturor



Fakturorna har i de flesta fall, närmare bestämt i sex av fallen, rört böcker, tidsskrifter eller liknande. Beträffande en av dessa domstolar var det okänt om någon tjänst utförts eller produkt levererats. Övriga domstolar har uppgett att de inte fått någon produkt eller tjänst levererad i dessa fall.

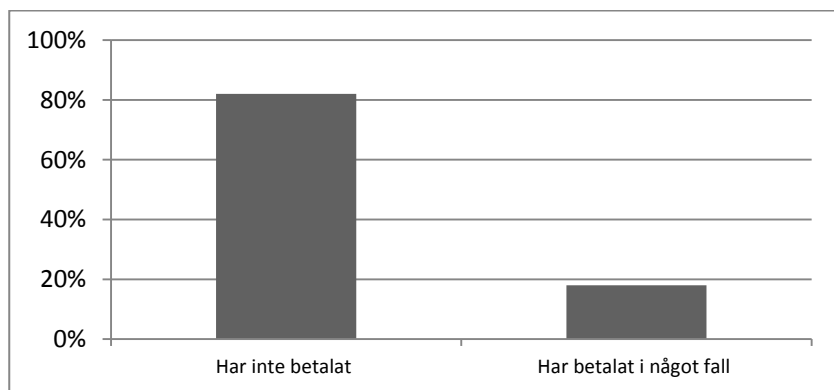
Näst vanligast har varit att fakturan eller erbjudandet rört marknadsföring på internet. Två av de fyra domstolar som har uppgett att fakturan eller erbjudandet rört denna typ av tjänst eller produkt har också uppgett att de hade fått en tjänst utförd eller produkt levererad. Två domstolar har inte lämnat något svar på vad fakturan eller erbjudandet rört. Ett av de två fall av kapade fakturor som förekommit har rört en faktura som påståtts vara utställd av Swedbank.

I vilken utsträckning har domstolarna betalat bluffakturor?

I de flesta fall har domstolen vägrat att betala bluffakturan. Nio domstolar har svarat att de vägrat betala. I dessa fall har fakturaautställaren gått vidare med betalningspåminnelse och inkasso i ett fall och vänt sig till tingsrätten i ett annat fall. I övriga fall har fakturaautställaren inte hört av sig mer efter bestridandet. Två domstolar har uppgett att det har hänt att de har betalat en bluffaktura. I båda fallen har betalning skett därför att de som beslutat om betalning inte insett att det rört sig om fakturabedrägeri.

Fakturabeloppen har i de flesta fall legat på mellan 1 000 kr och 4 999 kr. I två av fallen har beloppen legat högre, på mellan 5 000 kr och 22 199 kr i det ena fallet och på mellan 22 200 kr och 49 999 kr i det andra fallet.

Figur 4.47 I så hög utsträckning betalar domstolarna bluffakturor



Fakturabedrägeri efter kontakt

När det gäller fakturabedrägeri efter kontakt har sex av de 68 domstolarna svarat att de har drabbats av det. Två av dessa domstolar har uppgett att de har drabbats vid flera tillfällen. Fem av dessa domstolar har uppgett att domstolen påstods ha ingått ett muntligt avtal per telefon. I ett av fallen har det varit fråga om ett prova-på-erbjudande som fakturerades. Också vid detta tillfälle har det rört sig om en telefonkontakt.

Fakturorna har främst rört marknadsföring på internet med ett påstående om att domstolen ingått ett abonnemangsavtal med en bindningstid på mellan 1 och 2 år. Fakturorna har i de flesta fall varit på mellan 1 000 kr och 4 999 kr. I ett fall har fakturan varit utställd på ett belopp om mellan 22 200 och 49 999 kr. I ett annat fall var beloppet på mellan 5 000 kr och 22 199 kr.

Fem av de sex drabbade domstolarna har uppgett att de har vägrat att betala. Inget av de företag som framställt betalningskraven har i dessa fall gått vidare för att driva in dem. Två domstolar har uppgett att det har hänt att betalning skett. I bägge fallen har domstolarna uppgett att orsaken härtill har varit att de som tagit beslutet att betala inte insett att det handlat om fakturabedrägeri.

Polisanmälan, rutiner m.m.

Av de domstolar som uppgett att de har drabbats av någon form av fakturabedrägeri under det senaste året har endast en uppgett att domstolen i något fall har gjort en polisanmälan. Sex domstolar har uppgett att man inte har gjort någon polisanmälan. Två domstolar har uppgett att man kontaktat Domstolsverket som skulle gå vidare med saken. De återstående två domstolarna har inte besvarat frågan.

När det gäller domstolens rutiner för att undvika att drabbas av fakturabedrägeri har de flesta som besvarat enkäten, runt 80 % av de tillfrågade, svarat att de tycker att domstolen har tillräckligt bra rutiner. Av övriga har ungefär hälften svarat att de tycker att domstolen inte har tillräckligt bra rutiner. Övriga har svarat att de inte vet.

Närmare 90 % av de tillfrågade har svarat att de tycker att domstolen har ett snabbt och tillräckligt bra sätt att nå ut med information om t.ex. fakturabedrägeri till anställda inom domstolen. Övriga har svarat att de inte vet.

4.17 Sammanfattning och slutsatser

Fakturabedrägeri drabbar en stor del av samhället

Av utredningens kartläggning framgår att fakturabedrägeri drabbar en stor del av samhället. Vanligast är bluffakturorna, dvs. fakturor som skickas ut från någon helt okänd leverantör, fakturor som utformats för att likna fakturor från någon välkänd leverantör (kapade fakturor) och erbjudanden som utformats som fakturor och där det varit svårt att se att det varit fråga om ett erbjudande (erbjudandefakturor). I genomsnitt har var femte person, vart tredje företag, var tredje statliga förvaltningsmyndighet, var sjätte domstol och nära nog varenda kommun under det senaste året fått en eller flera bluffakturor. Uppgifterna är mer osäkra när det gäller landstingen. Även hos dem har det emellertid förekommit att man mottagit bluffakturor.

Fakturabedrägerier efter kontakt är inte lika vanliga som bluffakturorna. Dessa former av fakturabedrägeri har ändå under det senaste året drabbat över en femtedel av företagen, omkring en fjärdedel de statliga förvaltningsmyndigheterna, omkring en åttondel av allmänheten och omkring en tolfedel av domstolarna och attestanterna inom kommunerna. Om man ser till kommunerna som helhet är det omkring nio av tio kommuner som drabbats. När det gäller landstingen är det mer osäkert i hur stor omfattning problemen har förekommit. Klart vanligast, oavsett till vem förfarandet riktat sig, har varit att avtalen påstods ha ingåtts per telefon.

De flesta som får en bluffaktura betalar den inte

De flesta som får en bluffaktura betalar den inte. Av de privatpersoner som under det senaste året har fått en bluffaktura har endast 5 % betalat något. Bland företagen har det varit något vanligare att betalning skett. Av de företag som under det senaste året har fått en eller flera bluffakturor har 9 % i något fall gjort en betalning. Av de statliga förvaltningsmyndigheterna har 19 % uppgett att myndigheten vid något tillfälle har betalat en bluffaktura. Bland attestanterna inom kommunerna har 4 % någon gång betalat. Betalningar har förekommit också hos landstingen och hos domstolarna.

Det är vanligare att betalning sker vid fakturabedrägeri efter kontakt än vid bluffakturor

Det är sammantaget betydligt vanligare att de som utsätts för fakturabedrägeri efter kontakt betalar enligt kravet jämfört med de som utsätts för bluffakturor. I genomsnitt är det omkring 20–30 % av dem som i den stora enkätundersökningen uppgett att de har mottagit ett eller flera sådana betalningskrav som någon gång har betalat. Hos domstolarna har endast två av de 68 domstolar som besvarat enkäten uppgett att de har betalat något. Betalningar har förekommit också hos landstingen, dock oklart i vilken omfattning.

Svårt att beräkna vilka belopp som totalt sett betalats

För att kunna beräkna hur stora summor som totalt sett betalas till personerna bakom de olika formerna av fakturabedrägeri skulle krävas att den totala omfattningen av förfarandena var känd. Den undersökning som utredningen har gjort baseras emellertid på de tillfrågades egna erfarenheter. Utöver de som känner till att de har drabbats kan alltså finnas ett okänt antal personer, företag och statliga och kommunala verksamheter som har drabbats av fakturabedrägeri utan att ha upptäckt det. De belopp som betalningskraven avser varierar också. Vid en beräkning skulle man därför vara tvungen att utgå ifrån ett genomsnittsbelopp. Ytterligare en osäkerhetsfaktor består i att det inte finns någon uppgift på hur många betalningar de som har drabbats vid flera tillfällen har gjort. Utredningen har bedömt att respondenterna skulle ha svårt att minnas hur många betalningar de gjort och att svaren därför inte skulle bli tillförlitliga. En beräkning utifrån de resultat som undersökningen visar skulle alltså med nödvändighet vara behäftad med osäkerhet.

Utredningen har emellertid gjort en grov uppskattning av vilka belopp privatpersoner och företag har betalat till personerna bakom fakturabedrägerierna. Enligt utredningens beräkningar har privatpersoner under det senaste året betalat sammanlagt omkring 50–80 miljoner kronor på grund av bluffakturor. Motsvarande belopp för företagen uppgår enligt utredningens beräkningar till omkring 140–270 miljoner kronor. När det gäller fakturabedrägeri efter kontakt

har privatpersoner, enligt utredningens beräkningar, betalat omkring 120–280 miljoner kronor under det senaste året. Motsvarande siffra för företag uppgår till omkring 160–500 miljoner kronor. Totalt sett skulle det alltså för företagens och privatpersonernas del röra sig om ett sammanlagt belopp på från omkring en halv miljard och upp till över en miljard kronor.

Beträffande de statliga förvaltningsmyndigheterna är de relativt få till antalet och sett ur ett samhällsperspektiv är den uppskattade totalsumman av de betalningar som gjorts därför inte så stor. Detsamma gäller domstolarna, där antalet betalningar som gjorts dessutom varit få.

När det gäller kommunerna och landstingen är det betydligt svårare att bilda sig en uppfattning om hur många fakturor och avtal det kan röra sig om och vilka belopp som totalt sett betalas. När det gäller landstingen finns dels inga statistikuppgifter att utgå ifrån och inte heller någon uppgift om hur många verksamheter som totalt sett finns inom landstingen. Beträffande kommunerna är problemen likartade. Även om utredningen har inhämtat uppgifter om hur stor andel av de beslutsattester som arbetar inom kommunerna som har erfarenhet av fakturabedrägerier finns det inga uppgifter om hur många beslutsattester som totalt sett finns. Därmed är det inte heller möjligt att räkna ut hur stora summor som totalt sett betalas.

De flesta betalningar sker utan att andra åtgärder än att skicka betalningspåminnelser eller inkassokrav har vidtagits

I de fall bluffakturor och andra fakturabedrägerier leder till att privatpersoner, företag, statliga förvaltningsmyndigheter och kommuner betalar görs det i de flesta fall utan att fakturautställaren behöver göra något annat än att skicka en betalningspåminnelse. I de flesta fall behöver fakturautställaren inte ens göra det. Av de som har betalat har i snitt omkring hälften gjort det inom den förfallotid som stod på fakturan.

Inkassokrav skickas emellertid också ut för att driva fram betalning. Det är vanligare att företag avvaktar med betalning tills man har fått ett inkassokrav än att privatpersoner och myndigheter gör det. I snitt har omkring 5 % av de privatpersoner och företag som betalat gjort det först efter att en ansökan om betalningsförelägg-

ande har gjorts mot dem. Betalning efter stämning i tingsrätt förekommer hos en liten andel av privatpersonerna och företagen. Det är i princip inga statliga förvaltningsmyndigheter eller kommuner som betalar efter att personerna bakom fakturabedrägerierna har ansökt om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller stämning i tingsrätt mot dem.

*Privatpersoner betalar bluffakturor främst av rädsla
för betalningsanmärkning – övriga betalar främst av misstag*

Bland privatpersonerna är det främsta skälet till betalning av bluffakturor att man vill undvika att få en betalningsanmärkning. Det är också vanligt att man betalar därför att man anser det vara enklare och billigare än att bestrida. Det är däremot mindre vanligt att man betalar av misstag, därför att man inte inser att det rör sig om en bluffaktura. Hos företagen, de statliga förvaltningsmyndigheterna, attestanterna inom kommunerna och domstolarna sker däremot betalningarna av bluffakturorna främst av misstag. Även företagen betalar dock i hög utsträckning för att undvika att få en betalningsanmärkning eller ett betalningsföreläggande från Kronofogdemyndigheten.

Skälen till varför betalning sker vid fakturabedrägeri efter kontakt varierar

Det främsta skälet till att privatpersoner betalar är även när det gäller fakturabedrägeri efter kontakt att de vill undvika en betalningsanmärkning. Betalning sker också för att det är enklare, billigare, för att man vill undvika betalningsföreläggande och därför att man är osäker på om man har ingått något avtal eller inte. Endast ett fåtal betalar därför att de bedömer utsikterna till framgång vid en rättslig prövning som små.

Hos de drabbade företagen har det inte varit något skäl till betalning som har varit klart mer framträdande än något annat. Skäl som att det bedömts vara enklare eller billigare att betala än att bestrida har angetts i ungefär lika stor utsträckning som att man velat undvika att företaget skulle få en betalningsanmärkning eller ett betalningsföreläggande från Kronofogdemyndigheten. Andra

skäl, såsom att man inte insett att det varit fråga om fakturabedrägeri eller att man upplevt situationen som hotfull förekommer också. Risken att förlora vid en rättslig prövning av kravet har motiverat betalning hos endast ett fåtal.

När det gäller de statliga myndigheterna, attestanterna hos kommunerna och landstingen synes det övervägande skälet till betalning däremot vara att man bedömer sina utsikter till framgång vid en rättslig prövning som små. Det är också relativt vanligt att man inte har insett att det rört sig om fakturabedrägeri innan betalningen gjorts. I motsats till vad man kan tro finns det även inom myndigheterna en viss aversion mot betalningsanmärkningar och en önskan att undvika att bli föremål för ansökan om betalningsföreläggande. Det fåtal domstolar som har betalat har uppgett att det skett av misstag. Man bör dock hålla i minnet att underlaget när det gäller myndigheterna är litet och att det därför inte går att dra alltför långtgående slutsatser av resultaten.

Bestridande leder oftast inte till annat än betalningspåminnelser

Merparten av dem som har besvarat enkäten, i alla kategorier, har uppgett att de inte har betalat någonting till den som skickat en bluffaktura eller framställt ett betalningskrav vid fakturabedrägeri efter kontakt. I de flesta fall har ingenting hänt när betalning uteblivit. I en del fall har emellertid personerna bakom kraven vidtagit åtgärder för att förmå mottagarna av kraven att betala. Generellt sett har det varit vanligare att åtgärder vidtagits vid fakturabedrägeri efter kontakt än när det varit fråga om bluffakturor.

Av de åtgärder som vidtagits har utskick av betalningspåminnelser varit vanligast. Grovt sett har en betalningspåminnelse skickats ut till mellan en tredjedel och en fjärdedel av dem som vägrat betala. Privatpersoner har dock fått betalningspåminnelser i något mindre utsträckning än övriga.

Inkassokrav har skickats till i genomsnitt mellan en tjugondel och en tiondel av dem som vägrat att betala. Det har varit något vanligare med inkassokrav vid fakturabedrägeri med påståenden om avtal än vid bluffakturor. Privatpersoner har dock i mindre utsträckning än övriga drabbats av inkassokrav.

Ansökan om betalningsföreläggande har endast gjorts i ett fåtal fall, i snitt i färre än 3 % av fallen. Hos de statliga förvaltningsmyndigheterna har det i princip inte förekommit.

Det har varit ytterst ovanligt att personerna bakom fakturabedrägeri vänt sig till tingsrätten. Det har inte förekommit ens i 1 % av fallen, med undantag för en respondentgrupp, de attestanter som har överlämnat hanteringen av betalningskrav grundade på påståenden om avtal till en mer central enhet. I dessa fall har 13 % uppgett sig ha kännedom om att personerna bakom kravet har vänt sig till tingsrätt. Det kan dock finnas anledning att bedöma dessa svar med en viss försiktighet eftersom det rör sig om andrahandsuppgifter.

De flesta som utsätts för fakturabedrägeri gör ingen polisanmälan

De som har drabbats av fakturabedrägeri har i de flesta fall inte gjort någon polisanmälan om det. Anmälningssbenägenheten har varit låg i alla respondentgrupper. När det gäller kommunerna råder det viss osäkerhet om i vilken utsträckning anmälan har gjorts, eftersom de attestanter som besvarat frågan i stor utsträckning har överlämnat beslutet om anmälan till någon mer central enhet och inte fått någon återkoppling därifrån. Utöver det har anmälningssbenägenheten varit lägst hos privatpersoner, något lite högre hos företagen och högst hos de statliga förvaltningsmyndigheterna. Grovt uppskattat har bara omkring en tiondel av dem som utsatts för fakturabedrägeri gjort en polisanmälan om det.

Svaren tyder på stora kunskapsbrister i avgörande frågor

Respondenterna i samtliga grupper har i stor utsträckning själva ansett sig sakna tillräckliga kunskaper på områden som måste betraktas som centrala för deras val mellan att betala eller bestrida ett betalningskrav som utgör någon form av fakturabedrägeri. Nära en tredjedel av privatpersonerna och omkring en fjärdedel av företagen har ansett sig sakna tillräcklig kunskap om hur man kan komma ur ett avtal som man har blivit vilseledd att ingå. Hos de statliga förvaltningsmyndigheterna och attestanterna inom kommunerna har omkring en sjundedel ansett att sådan kunskap saknas. Omkring en

fjärdedel av privatpersonerna och en femtedel av företagen har ansett att de själva eller verksamheten saknar tillräcklig kunskap om hur man bemöter ett oriktigt krav från en leverantör och har uppgett att de inte heller vet vart de kan vända sig för att få tillräcklig kunskap.

När det gäller respondenternas kunskaper i fråga om hur det går till att få en betalningsanmärkning har de själva i relativt hög utsträckning ansett sig ha tillräckliga kunskaper eller i vart fall känna till vart de kan vända sig för att få den information de behöver. Det är dock i genomsnitt mellan en femtedel och en tiondel av de tillfrågade privatpersonerna, företagen, de statliga förvaltningsmyndigheterna och attestanterna på kommunerna som ansett att de själva respektive den verksamhet de arbetar inom saknar tillräckliga kunskaper i frågan. Kunskaperna om vilka möjligheter det finns att begära rättelse av felaktiga uppgifter i Kronofogdemyndighetens register har också ansetts vara otillräckliga hos en stor andel av privatpersonerna och företagen.

5 Fakturabedrägeri ur ett marknadsrättsligt perspektiv

5.1 Fakturabedrägeri är en form av marknadsföring

Fakturabedrägeri i form av erbjudanden genom erbjudandefakturor, skriftliga meddelanden med uppmaning att uppdatera företagsinformation, telefonsamtal som påstås ha resulterat i att ett avtal har träffats och liknande är alla exempel på olika åtgärder som är ägnade att främja avsättningen av produkter eller tjänster. Förfarandena utgör därmed marknadsföring, även om det i det enskilda fallet inte ens från början funnits någon avsikt att utföra någon tjänst eller att leverera någon produkt.

Marknadsföring regleras i dag genom framförallt marknadsföringslagens (2008:486) bestämmelser och genom bestämmelser i de s.k. annexlagar som marknadsföringslagen hänvisar till. Därutöver har inom näringslivet utarbetats självreglering genom bl.a. etiska riktlinjer på området för marknadsföring. Som vi ska se i det följande har under marknadsrättens framväxt de förfaranden som vi i dag med ett samlat begrepp kallar för fakturabedrägeri alltefter-som kommit att betraktas som otillbörliga marknadsföringsmetoder. Många former av fakturabedrägeri kan därmed också motverkas på samma sätt som annan otillbörlig marknadsföring. Marknadsrätten är emellertid ett särskilt rättsområde vars efterlevnad varken är straffrättsligt eller civilrättsligt sanktionerad. För att bättre förstå vilken roll marknadsrätten kan ha för möjligheterna att motverka fakturabedrägeri måste något sägas om hur den växt fram.

5.2 Bakgrund – marknadsrättens framväxt

5.2.1 Otillbörliga åtgärder på marknaden regleras

Lagarna om illojal konkurrens

Marknadsrätten utgör en del av den reglering som syftar till en välfungerande marknad. En annan viktig del är konkurrensrätten. I dag skiljer vi på dessa två rättsområden och de viktigaste bestämmelserna återfinns i två olika lagar, konkurrenslagen (2008:579) och marknadsföringslagen (2008:486). Lagarna har växt fram parallellt och har många likheter, bl.a. när det gäller tillsyn och sanktions-system.

Konkurrenslagstiftningen, i betydelsen lagstiftning mot konkurrensbegränsning, ser främst till samhällsekonomiska effektivitets-aspekter och konsumenternas intresse av att det finns en välfungerande konkurrens på marknaden i fråga om pris, kvalitet och service. De konkurrensrättsliga reglerna syftar till att motverka konkurrensbegränsande avtal och förfaranden, missbruk av dominerande ställning på marknaden och långtgående företagskoncentrationer. Marknadsföringslagstiftningen ser däremot främst till otillbörlighets-aspekter och är inriktad på att motverka otillbörliga marknadsföringsmetoder. Lagstiftningen syftar till att säkerställa såväl konsumenternas som företagets behov av skydd mot sådana marknadsföringsmetoder (Ulf Bernitz, *Svensk och europeisk marknadsrätt* 2, 2013 s. 19 ff.).

I de första särskilda lagarna mot ohederliga och annars otillbörliga åtgärder på marknaden gjordes inte samma uppdelning mellan konkurrensrätt och marknadsrätt. Lagen 19 juni 1919 med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens och den efterföljande lagen den 29 maj 1931 med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens, (SFS 1931:152), hade främst ett konkurrensrättsligt perspektiv, även om konsumenternas intressen också beaktades. I 1931 års lag om illojal konkurrens fanns bl.a. en bestämmelse om illojal reklam med följande lydelse (1 § första stycket):

Den, som i utövning av näringsverksamhet genom meddelande å vara, anslag eller skylt eller i annons, cirkulär, prospekt eller priskurant eller genom annat för ett större antal personer avsett meddelande i uppenbar strid mot god affärssed angående verksamheten eller däri utbjudna varor eller prestationer lämnar oriktig uppgift, ägnad att framkalla uppfattningen om ett fördelaktigt anbud, straffes, där han haft eller

bort hava vetskap om uppgiftens oriktighet, för illojal reklam med böter från och med fem till och med tvåtusen kronor eller, där omständigheterna äro synnerligen försvårande, med fängelse från och med en månad till och med ett år; ersätte uppkommen skada.

Utöver bestämmelsen om illojal reklam fanns ytterligare straffstadganden rörande särskilda kombinationserbudanden, vissa förfaranden med yrkeshemligheter och bestickning i näringsverksamhet. Överträdelserna var också skadeståndssanktionerade men enbart till förmån för näringsidkare (10 §).

Näringslivets självreglering växer fram

Vid sidan av den offentligrättsliga regleringen av marknadsföringen skapades inom näringslivet ett system med självreglering av marknadsföring. Självregleringen tog sin utgångspunkt i ICC:s Grundregler för reklam (Code of Standards of Advertising Practice) som utarbetades under mitten av 1930-talet. Reglerna antogs av Internationella handelskammaren första gången 1937 och har därefter omarbetats i flera omgångar. De tillämpas fortfarande.

I Sverige tillämpades ICC:s Grundregler för reklam framförallt av Näringslivets Opinionsnämnd (NOp), ett frivilligt organ som bildades på 1950-talet för att tillvarata näringslivets och konsumenternas intressen på reklamens område. NOp hade till uppgift att på begäran avge yttranden huruvida en i näringsverksamhet vidtagen reklam- eller annan konkurrensåtgärd kunde anses strida mot god affärssed. Vid sin prövning skulle nämnden ta hänsyn till såväl konsument- som konkurrensintressen. NOp uppbars av ett stort antal olika organisationer inom det svenska näringslivet som tillsammans med statens konsumentråd utsåg ledamöterna i nämnden (Utredningen om illojal konkurrens betänkande, Otillbörlig konkurrens, SOU 1966:71 s. 30 ff.). Förutom NOp fanns flera andra organ med uppgift att övervaka reklamen på speciella varuområden, t.ex. Reklamgranskningen för hälsovårdsmedel och Nämnden för granskning av rusdryckesreklam (prop. 1970:57 s. 25).

5.2.2 De första egentliga marknadsföringslagarna

Ett tydligt konsumentperspektiv

Lagen om illojal konkurrens ersattes den 1 januari 1971 av den första egentliga marknadsföringslagen, lagen (1970:412) om otillbörlig marknadsföring (prop. 1970:57, 3LU1970:45, rskr. 260). Lagen var en bland flera nya lagar med ett tydligt konsumentperspektiv. I lagens första paragraf infördes en generalklausul enligt vilken marknadsföringsåtgärder som stred mot god affärs sed eller som på annat sätt var otillbörliga kunde förbjudas vid vite. Därutöver infördes tre straffsanktionerade förbud mot vilseledande reklam (2 §), respektive vissa kombinationserbudanden (3–4 §§).

Problemen med negativ avtalsbindning uppmärksammades men ledde inte till något generellt förbud

Ett av de problem som särskilt togs upp i förarbetena till 1971 års lag om otillbörlig marknadsföring var s.k. negativ avtalsbindning, en metod som även i dag förekommer bl.a. i samband med vissa former av fakturabedrägeri. Metoden beskrevs i betänkandet som att man utnyttjade allmänhetens okunnighet om gällande rättsregler för slutande av avtal till att väcka en oriktig föreställning om att ett bindande avtal hade kommit till stånd, exempelvis när den som har fått ett anbud hade underlåtit att avböja detta. Som exempel nämndes utskick av böcker tillsammans med en upplysning om att om mottagaren av brevet inte avböjde skulle nästa bok skickas ut på öppet köp med åtta dagars returrätt (Otillbörlig konkurrens, betänkande av utredningen om illojal konkurrens, SOU 1966:71 s. 211 f.). Ett generellt förbud mot negativ avtalsbindning bedömdes vid denna tid dock inte kunna införas eftersom marknadsföringsmetoden i vissa fall ansågs vara befogad. De gällde t.ex. vid förnyelse av vissa avtal som det objektivt sett kunde antas ligga i kundens intresse att förlänga (prop. 1970:57 s. 74).

Samspelet mellan de rättsliga och utomrättsliga normsystemen diskuterades

När det gällde efterlevnaden av de marknadsrättsliga reglerna beto-
nade utredningen vikten av ett samspel mellan det rättsliga norm-
systemet och det utomrättsliga normsystem som hade växt fram
vid sidan av lagstiftningen. Utredningen ansåg att det var önskvärt
att det utomrättsliga normsystemet, liksom dittills, gav möjlighet
till ingripande i större omfattning än det rättsliga (SOU 1966:71
s. 47). Synen på marknadsaktörernas självreglering som det huvud-
sakliga normsystemet delades inte av departementschefen som an-
såg att det fanns uppenbara svagheter i självsaneringssystemet.
Departementschefen gjorde följande uttalande:

Min principiella inställning är att samhället bör ha ett förstahands-
ansvar för att en god etisk standard iaktas i reklam och marknads-
föring. Lagstiftningen bör vara så avancerad som behövs för att den
ska kunna utgöra grundvalen för utbildandet av fullt tillfredsställande
etiska normer, och normbildningen bör vara en uppgift för offentliga
organ. Tillräckliga sanktionsmedel bör ställas till förfogande för dessa
organ.

Departementschefen betonade också att effekten av en ny lagstift-
ning var beroende av att man fick övervakande och rättstillämpande
specialorgan med tillräckliga resurser och tillräcklig auktoritet.
Vidare ansåg departementschefen att de allmänna åklagarna och
domstolarna inte hade den erfarenhet av förhållandena inom närings-
livet och på konsumtionsmarknaden att man kunde anförtro dem
några mera betydande uppgifter i sammanhanget (prop. 1970:57
s. 59 ff.).

*Marknadsrådet och Konsumentombudsmannen fick det huvudsakliga
ansvaret för tillämpningen av marknadsföringslagen*

Tillämpningen av 1971 års marknadsföringslag anförtroddes i huvud-
sak två nya, särskilda institutioner, Marknadsrådet (sedermera Mark-
nadsdomstolen) med dömande funktion och Konsumentombuds-
mannen (KO) med uppgift att övervaka marknaden och föra det
allmännas talan inför Marknadsrådet. Näringsidkare-, konsument-
eller löntagarorganisation och enskilda näringsidkare gavs sekundär
talerätt. Marknadsrådet fick som enda instans meddela förbud

enligt generalklausulen om otillbörlig marknadsföring. Utdömande av vite skulle emellertid prövas av allmän domstol. Även de särskilda straffbestämmelserna skulle prövas av allmän domstol på talan av allmän åklagare, efter anmälan eller medgivande av Konsumentombudsmannen (prop. 1970:57 s. 2).

Den 1 januari 1973 inrättades Konsumentverket, med uppgift att som central förvaltningsmyndighet på konsumentområdet stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden (prop. 1972:33, bet. NU40, rskr. 225).

Ökade krav på produktsäkerhet motiverade ny marknadsföringslag

En ny marknadsföringslag infördes i januari 1976, SFS (1975:1418), med den huvudsakliga förändringen att en andra generalklausul infördes, som gjorde det möjligt att ålägga en näringsidkare att lämna sådan information om de produkter han marknadsför som har särskild betydelse från konsumentsynpunkt (prop. 1975/76:34, NU 1975/76:14, rskr 1975/76:108). Bakgrunden till den nya lagen var framförallt behovet av att inom ramen för samhällets konsumentpolitik påverka företagens produktutformning och den information som företagen lämnade om sina produkter. I samband med att den nya lagen infördes lades de båda myndigheterna Konsumentombudsmannen och Konsumentverket samman till en organisation, Konsumentverket. Konsumentverkets chef fick, och har alltjämt, rollen som Konsumentombudsman, förordning (1995:868) med instruktion för Konsumentverket.

5.2.3 Ökad offentligrättslig reglering höll tillbaka utvecklingen av näringslivets självreglering

Under 1970-talet och fram till slutet av 1980-talet dominerade den rättsliga normbildningen på området för marknadsföring medan självregleringen tog ett steg tillbaka. NOP avskaffades i samband med att Marknadsrådet inrättades. År 1971 bildades dock den ideella föreningen Näringslivets Delegation för Marknadsrätt, (NDM) med den huvudsakliga uppgiften att företräda näringslivets intressen i marknadsrättsliga och konsumentpolitiska frågor i vid mening.

Föreningen är alltså verksam. Huvudmännen består av näringslivsorganisationer.

Svenska Postorderföreningen bildades 1973 och några år därefter bildades den etiska nämnden, som finansierades av föreningen. Den etiska nämnden hade en rådgivande funktion gentemot sin styrelse, prövade ansökningar om medlemskap i föreningen samt följde medlemmarnas marknadsföring. Nämnden utarbetade branschregler i samarbete med Konsumentverket och kunde föreslå åtgärder mot medlemmar som bröt mot dessa. Nämnden behandlade även tvistefrågor mellan medlemsföretag och kunder. Svenska Postorderföreningen kom senare, år 2006, att byta namn till Svensk Distanshandel och nämnden bytte namn till Svensk Distanshandels Etiska nämnd. Den etiska nämnden fick endast marginell betydelse för självregleringen och avvecklades i samband med att Svensk Distanshandel (numera Svensk Digitalhandel) blev en del av Svensk Handel år 2012.

I slutet av 1980-talet återupptogs satsningarna på självregleringen inom näringslivet. Två nya organ, Näringslivets etiska råd mot könsdiskriminerande reklam (ERK) och Marknadsetiska rådet (MER) bildades. ERK bildades år 1988 och hade till uppgift att uttala sig om en viss reklamåtgärd ansågs vara könsdiskriminerande. Marknadsetiska rådet (MER) grundades år 1989 av Internationella Handelskammarens Svenska Nationalkommitté (ICC Sweden) och NDM, som också var rådets huvudmän. MER hade till uppgift att självständigt göra uttalanden huruvida en marknadsföringsåtgärd eller annan åtgärd med anknytning till marknadsföring var förenlig med vad som skulle anses vara god affärssed (Utredningar från riksdagen, 2003/04:URD5).

5.2.4 Marknadsföringslagen omarbetas under 1990-talet

Sanktionsväxling och tvåinstanssystem i 1995 års marknadsföringslag

I början av 1990-talet påbörjades en ny utredning, Marknadsföringsutredningen, med uppdrag att göra en översyn av marknadsföringslagen och föreslå de ändringar som behövdes för att tillgodose lagens syften och konsumenternas och näringsidkarnas intressen av väl fungerande spelregler på marknaden (dir. 1991:70). Marknads-

föringsutredningens arbete resulterade i en ny marknadsföringslag (1995:450), som trädde i kraft den 1 januari 1996.

Till de stora förändringarna hörde att de dåvarande straffstadgandena byttes ut mot en direktverkande sanktion; marknadsstörringsavgift. Sanktionen skulle motsvara den konkurrensskadeavgift som nyligen hade införts som sanktion på konkurrensrättens område. Sanktionsavgiften skulle kunna dömas ut vid överträdelse av de särskilda bestämmelserna om otillåtna marknadsföringsåtgärder som samtidigt infördes (de s.k. katalogreglerna, se vidare nedan). I subjektivt hänseende krävdes uppsåt eller oaktsamhet. Enligt utredningens mening var den avgörande fördelen med en direktverkande sanktion jämfört med kriminalisering att avgiftsansvaret kunde läggas på en juridisk person. Sanktionsavgiften, som skulle relateras till företagets omsättning, ansågs kunna få en betydligt mer in-gripande och preventiv effekt än ett straff (SOU 1993:59 s. 411 ff.).

Vitesförbud och vitesåläggande skulle emellertid fortfarande vara de vanligaste åtgärderna för att motverka överträdelser av lagen. Möjligheterna att rikta vitesförbud och vitesålägganden mot den näringsidkare som handlar i strid mot lagens bestämmelser utökades också, liksom möjligheterna till interimistiska beslut.

I förarbetena uppmärksammades att även andra aktörer, såsom kommuner och näringsidkare, kunde drabbas av skadlig marknadsföring (SOU 1993:59 s. 24). Lagen ansågs alltså ha ett vidare skyddsintresse än tidigare. Det ansågs också vara inkonsekvent att bara näringsidkare skulle vara skadeståndsberättigade. Konsumenterna gavs därför också rätt till skadestånd (SOU 1993: 59 s. 451 och prop. 94/95:123 s. 111).

I marknadsföringsmål infördes ett tvåinstanssystem med Stockholms tingsrätt som första instans och Marknadsdomstolen som andra och sista instans. Rättegångsbalkens regler skulle med vissa undantag tillämpas fullt ut på marknadsföringsmålen (prop. 1994/95:123 s. 1).

Konsumentombudsmannens roll enligt 1995 års marknadsföringslag

Marknadsföringsutredningen gjorde också överväganden rörande talerätten. Konsumentombudsmannens roll kunde, enligt utredningen, liknas vid en specialiståklagares som förde talan för konsumentkollektivets räkning. När det gällde Konsumentombudsmannens

rätt att driva talan där näringskollektivet var skyddsobjekt framstod denna däremot, enligt utredningen, som enbart principiell. Genom att Konsumentombudsmannen i regel avstått från den primära talerätten hade antalet mål med näringsidkare som processar mot näringsidkare ökat successivt och näringslivet hade i praktiken fått bära ansvaret för utvecklingen på området. Detta talade enligt utredningens mening för att Konsumentombudsmannens talerätt i frågor om förbud inte längre skulle vara primär (SOU 1993:59 s. 458). I frågor om förbud och ålägganden fick näringsidkare och organisationer i stället en med Konsumentombudsmannen jämställd talerätt (prop. 1994/95:123, bet. 1994/95:LU16, rskr. 1994/95:267).

Talan om marknadsstörningsavgift föreslogs dock endast få föras av Konsumentombudsmannen. Utredningen, som synes ha insett att det fanns en risk att förslaget skulle leda till att näringslivets intressen inte bevakades i lika hög utsträckning som konsumenternas, menade att Konsumentombudsmannens ansvar för vissa frågor som rörde näringslivet skulle få ökad betydelse i mål om marknadsstörningsavgift (SOU 1993:59 s. 459). Regeringen godtog inte utredningens förslag utan förslog i stället en primär talerätt för Konsumentombudsmannen och en subsidiär talerätt för enskilda näringsidkare och för sammanslutningar av näringsidkare vid talan om marknadsstörningsavgift. Regeringen ansåg att det kunde finnas skäl att tillerkänna den som berörs av en överträdelse subsidiär talerätt på ungefär samma sätt som gäller för en målsägande vid brott som faller under reglerna om allmänt åtal. Vidare ansågs en sådan talerätt kunna vara betydelsefull för den som ansåg sig särskilt utsatt i fråga om en viss marknadsföringsåtgärd och där Konsumentombudsmannen beslutat att inte väcka talan. Dessutom kunde det, enligt regeringen, i vissa fall då en överträdelse särskilt tydligt kunde sägas angå främst näringslivet, t.ex. vid regelbrott som innefattar vilseledande efterbildningar, sägas stämma mindre väl överens med Konsumentombudsmannens uppgift att i första hand ta till vara konsumentintresset att föra en avgiftstalan (prop. 1994/95:123 s. 134).

Kodifiering av praxis och införande av en bestämmelse om reklamidentifiering

I materiellt hänseende innebar 1995 års marknadsföringslag bl.a. att generalklausulen om otillbörlig marknadsföring kompletterades med ett antal preciserade bestämmelser (de s.k. katalogreglerna) om otillåtna marknadsföringsåtgärder, vilka i stor utsträckning utgjorde en kodifiering av den praxis som dittills hade utvecklats av Marknadsdomstolen. Som exempel kan nämnas att det infördes ett förbud mot att leverera produkter till någon som inte uttryckligen beställt dem och därvid vilseleda mottagaren om dennes betalnings-skyldighet. Generalklausulen om information konkretiserades också.

I enlighet med utredningens förslag infördes också en bestämmelse om reklamidentifiering varigenom näringsidkare ålades en skyldighet att se till att kommersiella framställningar var utformade så att de inte felaktigt uppfattades som icke-kommersiella (prop. 1994/95:123 s. 46 ff.).

Fakturabedrägerier uppmärksammas som en otillbörlig marknadsföringsmetod

I sitt betänkande tog Marknadsföringsutredningen upp problemen med vissa säljformer och säljmetoder. Utskick av fakturor och liknande meddelanden som var ägnade att vilseleda om att betalnings-skyldighet förelåg togs upp som ett exempel på en negativ säljmetod. Där sades också att negativa säljmetoder var ett allvarligt problem även utanför konsumentområdet. De s.k. katalogföretagens agerande med utskick av räkningar för abonnemang som gav sken av att räkningsmottagaren hade abonnerat på verket trots att så inte var fallet, togs upp som ett särskilt problem. Utredningen föreslog en särskild bestämmelse som skulle markera att denna variant av negativ säljmetod var helt otillåten. Enligt utredningen borde den som överträdde regeln riskera att träffas av marknadsstörningsavgift. Utredningen noterade att ett systematiskt användande av metoden kunde utgöra bedrägeri enligt brottsbalken men ansåg att det fanns ett behov av en regel som möjliggjorde att den juridiska personen träffades av en kännbar sanktion utan att skada och vinning behövde styrkas. Vidare ansåg utredningen att det var ange-

läget att Konsumentombudsmannen aktivt följde aktiviteter av detta slag på marknaden (SOU 1993:59 s. 356 ff.).

Regeringen ansåg inledningsvis att det inte var motiverat att införa någon uttrycklig regel med förbud mot att skicka fakturor och liknande handlingar och därigenom vilseleda mottagaren i fråga om beställning har skett eller om dennes betalningsskyldighet. I den mån ett sådant förfarande var att bedöma som marknadsföring borde det kunna förbjudas med stöd av generalklausulen om otillbörlig marknadsföring, resonerade regeringen (prop. 1994/95:123 s. 73). Generalklausulen om otillbörlig marknadsföring var emellertid inte så preciserad att den kunde ligga till grund för att döma ut marknadsstörningsavgift. Om regeringens förslag hade gått igenom skulle man därmed ha varit hänvisad till framåtverkande sanktioner i form av vitesförbud eller brottsbalkens bestämmelser för att motverka denna form av fakturabedrägeri.

Lagutskottet var emellertid av annan uppfattning än regeringen och ansåg att det fanns ett behov av reglering för att motverka negativa säljmetoder i form av "fakturaskojeri" på ett effektivare sätt än vad straffbestämmelserna i brottsbalken och generalklausulen om otillbörlig marknadsföring kunde göra. Lagutskottet förordade att regeringen snarast möjligt skulle lägga fram ett förslag till rättslig reglering i detta syfte (bet. 1994/95:LU16, Ny marknadsföringslag s. 18).

På uppdrag av regeringen utarbetades en promemoria med ett förslag på förbud för en näringsidkare att till någon som inte uttryckligen hade beställt en produkt tillställa fakturor, inbetalningsavier eller liknande meddelanden avseende en produkt som skulle levereras senare och därvid vilseleda mottagaren om dennes betalningsskyldighet. Förslaget innebar alltså att förbudet var begränsat till fall där det fanns en avsikt att senare leverera en produkt. Som skäl för att begränsa förbudet på detta sätt anfördes i promemorian att svårigheterna att vid tillämpning av bestämmelserna om bedrägeri i brottsbalken styrka skada hos mottagaren och vinning hos näringsidkaren framförallt torde gälla fall där mottagaren har erhållit en motprestation. I de fall det aldrig funnits någon avsikt att leverera någon motprestation ansågs bevisvärigheterna vara mindre. Enligt författaren till promemorian skulle det ur principiell synpunkt inte vara tillfredsställande att utvidga tillämpningsområdet för en marknadsföringslag så att den även skulle ge stöd för ingripanden mot

förfaranden som i huvudsak enbart var att betrakta som brott (bilaga 1 till prop. 1995/96:81 s. 23).

Förslaget mötte remisskritik i denna del och begränsningen fanns inte med i det slutliga lagförslaget. Den regel som regeringen föreslog, och som också infördes i 12 § andra stycket i lagen, hade följande lydelse:

En näringsidkare får vid marknadsföringen inte heller i annat fall tillstålla någon fakturor, inbetalningsaviser eller liknande meddelanden avseende produkter som inte uttryckligen har beställts och därvid vilseleda mottagaren om dennes betalningsskyldighet.

Regeringen anförde i propositionen att en förutsättning för att ett förfarande skulle träffas av förbudet var att det kunde ses som en marknadsföringsåtgärd. Vidare anförde regeringen att det som var avgörande för om utsändandet av en faktura eller liknande skulle anses vara avsättningsfrämjande och därmed en marknadsföringsåtgärd i lagens mening måste vara det helhetsintryck som presentationen ger. Det borde, enligt regeringens mening, handla om en objektiv bedömning av vilket intryck som ett förfarande ger, inte om avsändarens avsikt. Vidare anförde regeringen att en faktura eller liknande handling i regel måste antas ge mottagaren en föreställning om betalningsskyldighet, antingen för en produkt som redan är levererad eller för en produkt som ska levereras. Att många av de förfaranden som träffades av det föreslagna förbudet också kunde vara straffbara enligt brottsbalkens bestämmelser bedömde regeringen inte som någon olägenhet. Så kunde för övrigt vara fallet också med andra former av otillåten marknadsföring, t.ex. vilseledande reklam, resonerade man (prop. 1995/96:81 s. 10 f.).

5.3 Marknadsföringslagen i dag

5.3.1 Kravet på EU-harmonisering motiverade en ny marknadsföringslag

Den nuvarande marknadsföringslagen (2008:486) tillkom i samband med att EU-direktiven om otillbörliga affärsmetoder (2005/29/EG) och de direktiv som sedermera konsoliderats genom direktivet (2006/114/EG) om vilseledande och jämförande reklam genomfördes i svensk rätt. Genomförandet ansågs kräva så många ändringar

och tillägg i den dåvarande marknadsföringslagen (1995:450) att en helt ny marknadsföringslag föreslogs. Lagen bygger dock på samma grundläggande struktur som 1995 års marknadsföringslag och innebär inte några större förändringar vare sig i materiellt hänseende eller med avseende på lagens sanktioner eller processuella bestämmelser (SOU 2006:76 s. 15). En nyhet var emellertid att lagen utökades till att även omfatta marknadsföringsåtgärder som näringsidkaren vidtar *efter* det att avtal har ingåtts. Skyddet för konsumenter och näringsidkare mot otillbörliga åtgärder i samband med t.ex. leverans eller reklamationer stärktes således (prop. 2007/08:115 s. 61).

5.3.2 Den nu gällande marknadsföringslagens syfte och systematik

Syftet med marknadsföringslagen (2008:486), är liksom 1995 års marknadsföringslag, att främja konsumenternas och näringslivets intressen i samband med marknadsföring av produkter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter och näringsidkare (1 §). Marknadsföringslagen sätter de grundläggande spelreglerna för hur näringsidkare får marknadsföra sig och sina produkter på marknaden. Lagen innehåller framförallt bestämmelser som ska skydda enskilda konsumenter och näringsidkare från att bli utsatta för otillbörliga marknadsföringsmetoder men ger samtidigt näringsidkare ett visst skydd mot illojal konkurrens från andra näringsidkare (prop. 2007/08:115 s. 62).

Marknadsföringslagen är uppbyggd med en allmän generalklausul som föreskriver att marknadsföring ska stämma överens med god marknadsföringssed (5 §). Det finns också två mer specifika generalklausuler som förbjuder aggressiv respektive vilseledande marknadsföring (7 respektive 8 §). I de s.k. katalogbestämmelserna (9, 10 och 12–17 §§) preciseras olika former av vilseledande marknadsföring. För att en marknadsföringsåtgärd ska vara otillbörlig enligt generalklausulerna eller enligt katalogreglerna krävs att åtgärden i märkbar mån påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut (det s.k. transaktions-testet).

Generalklausulerna och katalogbestämmelserna kompletteras med 31 förbud mot vissa aggressiva respektive vilseledande åtgärder

som alltid ska anses som otillbörliga, dvs. utan att någon särskild effekt av marknadsföringsåtgärden kan påvisas (se 7 § fjärde stycket och 8 § andra stycket marknadsföringslagen). Förbuden, den s.k. svarta listan, finns upptagna i Bilaga 1 till direktivet (2005/29/EG) om otillbörliga affärsmetoder. Bilagan gäller som lag i Sverige, tillkännagivande (2008:487) med anledning av marknadsföringslagen (2008:486).

Direktivet om otillbörliga affärsmetoder (och bilagan) syftar till att införa ett skydd för konsumenter. Direktivet är ett fullharmoniseringsdirektiv och som sådant syftar det till att säkerställa att konsumenternas skydd mot otillbörliga affärsmetoder är detsamma i alla medlemsstater. Medlemsstaterna har dock ansetts vara oförhindrade att utöka skyddet enligt direktivet till att omfatta även andra än konsumenter. Sverige har mot bakgrund härav gjort punkterna 1–31 i bilaga 1 till direktivet tillämpliga även på marknadsföring som riktar sig mot näringsidkare, 4 § marknadsföringslagen (2008:486). Det finns även andra EU-medlemsstater som på detta sätt har utökat hela eller delar av det skydd som direktivet påbjuder till att omfatta även näringsidkare, t.ex. Österrike, Danmark, Tyskland, Frankrike och Italien (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on protecting businesses against misleading marketing practices and ensuring effective enforcement, COM[2012]0702) s. 3).

5.3.3 Fakturabedrägeri strider mot reglerna i marknadsföringslagen

Till de förbjudna förfarandena i den s.k. svarta listan hör att i marknadsföringsmaterialet inkludera en faktura eller liknande betalningshandling som ger konsumenten intryck av att han redan har beställt den marknadsförda produkten när så inte är fallet (punkten 21). Förbudet motsvarar i huvudsak det tidigare förbudet mot s.k. fakturaskojeri i 12 § andra stycket i 1995 års marknadsföringslag. Erbjudandefakturor, som skickas ut utan föregående kontakt mellan fakturautställaren och fakturamottagaren, är alltså direkt förbjudna enligt marknadsföringslagen. Förbudet torde omfatta även andra blufffakturor, möjligen med undantag för kapade fakturor, där det knappast kan anses vara fråga om marknadsföring.

Sådana former av fakturabedrägeri som går ut på att genom skriftliga erbjudanden vilseleda kunden att ingå ett avtal, varpå en faktura skickas ut i enlighet med avtalet, finns inte beskrivna i den svarta listan som särskilt förbjudna marknadsföringsmetoder. Dessa typer av marknadsföring kan emellertid innefatta moment som finns med på listan. En beskrivning av produkten som ”gratis”, ”kostnadsfri” eller ”utan avgift”, samtidigt som det finstilt framgår att det är fråga om ett erbjudande att teckna ett abonnemang som inte alls är kostnadsfritt kan utgöra ett exempel på en förbjuden marknadsföringsmetod enligt punkten 20 i bilagan.

En marknadsföringsmetod som går ut på att vilseleda någon att ingå ett avtal kan också utgöra vilseledande marknadsföring enligt de s.k. katalogreglerna i 9, 10 eller 12–17 §§ marknadsföringslagen. Som tidigare nämnts är marknadsföring som är vilseledande enligt dessa bestämmelser att anse som otillbörlig om den påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut (det s.k. transaktionstestet, 8 § marknadsföringslagen). Som exempel på ett sådant förfarande som måste betraktas som otillbörligt kan nämnas att avsändaren döljer att det är fråga om marknadsföring och i stället får ett meddelande att framstå som något annat, t.ex. en uppmaning att uppdatera företagsinformation, för att därigenom vilseleda mottagaren att skriva under handlingen. Marknadsföring av det slaget strider mot kravet på reklamidentifiering i 9 § marknadsföringslagen. Enligt bestämmelsen, som hade sin motsvarighet i 1995 års marknadsföringslag, ska all marknadsföring utformas och presenteras så att det tydligt framgår att det är fråga om marknadsföring och vem som står för denna. En annan bestämmelse som kan vara aktuell att tillämpa på förfaranden av detta slag är 10 § marknadsföringslagen. Enligt bestämmelsens första stycke får en näringsidkare vid marknadsföringen inte använda sig av felaktiga påståenden eller andra framställningar som är vilseledande i fråga om näringsidkarens egen eller någon annans näringsverksamhet. I andra stycket anges att det särskilt gäller framställningar som rör bl.a. produktens pris, grunden för prisberäkningen, särskilda prisfördelar och betalningsvillkoren. I bestämmelsens tredje stycke stadgas att en näringsidkare inte får utelämna väsentlig information eller lämna informationen på ett oklart, obegripligt, tvetydigt eller annat olämpligt sätt.

5.3.4 Sanktionerna enligt marknadsföringslagen

Liksom enligt 1995 års marknadsföringslag är vitessanktionerade ålägganden och förbud de huvudsakliga sanktionerna enligt marknadsföringslagen. Vid överträdelse av generalklausulen om god marknadsföringssed (5 §) är dessa framåtsyftande sanktioner de enda som kan tillämpas. Överträdelse av förbuden mot aggressiv, vilseledande respektive jämförande marknadsföring i katalogbestämmelserna och den svarta listan (7 §, 8 § i förening med någon av bestämmelserna i 9, 10, 12–17 §§ eller 18 §, 20 § eller någon av bestämmelserna i bilaga 1 till direktiv 2005/29/EG) är dessutom direktsanktionerade. Överträdelse ger grund för utdömande av marknadsstörningsavgift, något som i praktiken sker mycket sällan. Marknadsstörningsavgift kan endast åläggas näringsidkare.

Tillämpningen av sanktionen marknadsstörningsavgift diskuterades i förarbetena till den nuvarande marknadsföringslagen. Regeringen konstaterade att uttalandena i förarbetena till 1995 års marknadsföringslag, då sanktionen infördes, hade lett till en alltför restriktiv tillämpning. Samtidigt framhöll regeringen att marknadsstörningsavgift var avsedd att tillgripas om den otillbörliga marknadsföringen störde marknads funktion. Så kunde vara fallet, t.ex. om förfarandet riskerat att rubba tilltron till en hel bransch eller marknad eller ett visst försäljningssätt (prop. 2007/08:115 s. 118 f.). Regeringen ansåg att det inte var lämpligt att utöka tillämpningen av sanktionen genom att ta bort det undantag för ringa fall som gällde vid utdömande av marknadsstörningsavgift. Vad som däremot kunde övervägas var ett strikt ansvar för näringsidkaren, dvs. att kravet på uppsåt eller oaktsamhet för att marknadsstörningsavgift skulle kunna dömas ut skulle tas bort. Innan någon sådan ändring föreslogs borde man dock invänta den praxis som skulle utvecklas med stöd av den nya lagen, resonerade man (prop. 2007/08:115 s. 120).

Skadeståndsskyldighet föreligger också för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot bl.a. ett förbuds- eller åläggande-föreläggande, eller mot någon av de direktsanktionerade bestämmelserna eller bestämmelserna i 19 § eller 21–22 a §§. Såväl konsumenter som näringsidkare är skadeståndsberättigade (37 § marknadsföringslagen). En otillbörlig marknadsföringsåtgärd kan medföra skada även för andra än den som åtgärden riktats till. Så kan vara fallet när den otillbörliga marknadsföringen har skadat en kon-

kurrerande näringsidkares varumärke. I fakturabedrägerisammanhang kan det t.ex. vara fråga om att aktören använder sig av ett snarlikt varumärke för att vilseleda mottagaren att tro att betalningskravet kommer från ett välrenommerat företag. Det företag vars varumärke har utnyttjats på detta sätt kan då kräva skadestånd.

5.3.5 Konsumentombudsmannen utövar tillsyn

Konsumentombudsmannen utövar tillsyn över marknadsföringslagen och kan bl.a. meddela förelägganden om förbud eller ålägganden i fall som inte är av större vikt. För att ett föreläggande ska bli gällande krävs dock att näringsidkaren godkänner det, antingen omedelbart eller inom en viss tid. Föreläggandet ska förenas med vite (28 § marknadsföringslagen). Ett föreläggande som har godkänts gäller som en lagakraftvunnen dom (motsvarande strafföreläggande inom straffrätten).

I fall av större vikt är det Marknadsdomstolen som meddelar förelägganden på talan av Konsumentombudsmannen, en näringsidkare som berörs av marknadsföringen eller en sammanslutning av konsumenter, näringsidkare eller löntagare (47 § marknadsföringslagen).

Talan om marknadsstörningsavgift får väckas av Konsumentombudsmannen eller, om denne beslutar att inte föra sådan talan, av en enskild näringsidkare som berörs av marknadsföringen eller av en sammanslutning av näringsidkare (48 § marknadsföringslagen). Som tidigare nämnts driver Konsumentombudsmannen i princip bara ärenden där konsumenter drabbas av otillbörlig marknadsföring medan näringsidkare är hänvisade till att driva ärendena själva eller genom sin intresseorganisation.

För närvarande bereds inom departementet ett förslag om åtgärder för att stärka Konsumentombudsmannens egna sanktionsmöjligheter. De åtgärder som övervägs är bl.a. att ge Konsumentombudsmannen möjlighet att besluta om vitesföreläggande utan godkännande från näringsidkaren.

5.3.6 Instansordningen i marknadsrättsliga mål

Stockholms tingsrätt är första instans och Marknadsdomstolen sista instans vid talan om marknadsstörningsavgift och skadestånd. Däremot är Marknadsdomstolen numera, sedan en lagändring 1999, enda instans vid talan om förbud eller åläggande (38 § marknadsföringslagen). Tvåinstansordningen för förbuds- och åläggandemålen togs bort för att göra det möjligt att snabbt kunna få ett slutligt avgörande i frågan om en viss marknadsföringsåtgärd stred mot de marknadsrättsliga bestämmelserna (prop. 1997/98:188 s. 1). Om förbuds- eller åläggandetalan väcks i samband med talan om skadestånd eller om marknadsstörningsavgift ska talan dock väckas vid Stockholms tingsrätt (47 § marknadsföringslagen). Skadeståndstalan får även väckas vid den tingsrätt som är behörig enligt forumreglerna i dispositiva tvistemål (48, 49 och 52 §§ marknadsföringslagen). Talan om utdömande av vite handläggs däremot enligt lagen om (1985:206) om viten.

För närvarande bereds ett förslag om inrättande av en ny Patent- och marknadsdomstol vid Stockholms tingsrätt och en ny Patent- och marknadsöverdomstol vid Svea hovrätt. Förslagen har lämnats i Ds 2014:2 om patent- och marknadsdomstol och en lagrådsremiss har skickats. Som en konsekvens av förslagen skulle Marknadsdomstolen och Patentbesvärsrätten upphöra som myndigheter. Patent- och marknadsöverdomstolens domar och beslut i brottmål föreslås få överklagas till Högsta domstolen, om inte något annat är föreskrivet. I tvistemål och ärenden föreslås dock att Patent- och marknadsöverdomstolen normalt ska vara sista instans. En möjlighet föreslås emellertid för Patent- och marknadsöverdomstolen att, utom i de fall som avses i 4 kap. 13 § konkurrenslagen (2008:579), tillåta att ett avgörande överklagas till Högsta domstolen om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen. Talan om förbud och ålägganden enligt marknadsföringslagen ska enligt förslaget väckas i Patent- och marknadsdomstolen. Patent- och marknadsdomstolen föreslås också bli rätt instans för överklagande av Konsumentombudsmannens beslut enligt 42–44 §§ marknadsföringslagen samt vid talan om utdömande av vite. Den nya domstolsordningen föreslås träda i kraft den 1 september 2016.

5.4 Marknadsrättsliga regler finns även i andra lagar

Marknadsrättsliga regler finns inte bara i marknadsföringslagen utan också i flera andra lagar. En del av dessa finns uppräknade i 1 § andra stycket marknadsföringslagen och är s.k. annexlagar. Lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler och lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster kan nämnas som exempel på sådana lagar, som också kan ha bäring på vissa former av fakturabedrägeri. I den förra lagen har en överträdelse av den offentlighetsrättsliga regleringen getts viss civilrättslig betydelse, vilket vi återkommer till i avsnitt 6. Andra lagar som kan nämnas i detta sammanhang är de båda avtalsvillkorlagarna; lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare och lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Med stöd av den förra lagen kan Marknadsdomstolen under vissa förutsättningar förbjuda en näringsidkare att i fortsättningen tillämpa avtalsvillkor som är oskäligen mot näringsidkarkollektivet som helhet. Lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden är uppbyggd på samma sätt men innehåller dessutom vissa civilrättsliga bestämmelser, vilket vi återkommer till i samband med behandlingen av 36 § avtalslagen i avsnitt 6.

5.5 Fakturabedrägeri ses som ett marknadsrättsligt problem även på EU-nivå

Under ett offentligt samråd om skyddet för företag i fråga om vilseledande marknadsföringsmetoder som Kommissionen genomförde under perioden från oktober 2011 till december 2011 kunde konstateras att det förekom ett antal problem med vilseledande marknadsföring. Utskick av blufffakturor ansågs höra till de vanligaste gränsöverskridande vilseledande marknadsföringsmetoderna. En annan form av vilseledande marknadsföring som alltjämt uppgavs förekomma var de metoder som användes av oseriösa s.k. katalogföretag. Den metod som bedömdes vara vanligast förekommande i dessa sammanhang var att företagen skickade ut ett formulär med en uppmaning till näringsidkaren att uppdatera sin företagsinformation, till synes kostnadsfritt, men med en finstilt text enligt vilken näringsidkaren ingick ett avtal om denne skrev under.

Småföretag och enskilda näringsidkare förmodades vara särskilt utsatta för denna typ av vilseledande marknadsföring. Enligt Kommissionen var dessa näringsidkare i många fall lika sårbara som konsumenter samtidigt som de förväntades göra lika väl underbyggda bedömningar som stora företag. Kommissionen kunde också konstatera att det i vissa medlemsländer förekom problem med näringsidkare som skickade fakturor och felaktigt gjorde gällande att de hade träffat ett avtal med fakturamottagaren per telefon. Andra vanliga gränsöverskridande vilseledande marknadsföringsåtgärder var bl.a. erbjudanden om att uppdatera domännamn baserade på oriktig information, erbjudanden om att utöka varumärkesskydd till andra länder utan att kunna leverera tjänsten eftersom detta endast kunde göras av vissa myndigheter och erbjudanden om juridisk rådgivning genom en internetplattform som endast baseras på offentlig information som ges gratis. Vilseledande marknadsföring på internet ansågs också vara ett ökande problem (Communication from the Commission of the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM[2012]0702, s. 5 ff.).

Olika åtgärder för att komma till rätta med problemen har diskuterats. Det har framförallt varit fråga om åtgärder för att uppmärksamma myndigheter och andra aktörer på problemen och att få dem att samverka. Frågan har väckts om direktivet om vilseledande och jämförande reklam behöver förtydligas för att göra det klart att bl.a. de s.k. katalogföretagens verksamhet utgör vilseledande marknadsföring. Det har diskuterats om det i direktivet bör införas en svart lista motsvarande den som finns i direktivet om otillbörliga affärsmetoder. För Sveriges del skulle just den åtgärden troligtvis inte innebära någon skillnad mot nuvarande förhållanden eftersom Sverige har gjort förbuden i den svarta listan i direktivet om otillbörliga affärsmetoder tillämpliga även på förhållanden mellan näringsidkare. I dagsläget har det inte presenterats några konkreta förslag på åtgärder på EU-nivå.

5.6 Näringslivets självreglering i dag

5.6.1 Aktörer på det marknadsrättsliga området

I dag finns ett antal bransch- och intresseorganisationer i Sverige som arbetar med frågor om marknadsföring. Som exempel kan nämnas Swedish Direct Marketing Association (SWEDMA), Sveriges Annonsörer, Svensk Digitalhandel (tidigare Svensk Distanshandel), Direkthandelns förening, Föreningen Kontakta Sverige (Kontakta, tidigare Sveriges Callcenter förening, SCCF), Sveriges Kommunikationsbyråer, Sveriges Marknadsförbund, Sveriges Tidskrifter och Tidningsutgivarna. Många av dessa bransch- och intresseorganisationer samarbetar i sin tur med varandra i mer centrala samman slutningar, såsom det tidigare nämnda samarbetsorganet Näringslivets Delegation för Marknadsrätt (NDM) och den ideella föreningen NIX-Telefon, som sköts administrativt av SWEDMA.

Dessa aktörer arbetar med egenåtgärder bl.a. genom att utarbeta etiska riktlinjer för marknadsföring på respektive område. Aktörerna står också bakom ett antal självregleringsorgan, t.ex. Stiftelsen Reklamombudsmannen (RO) och Etiska nämnden för direktmarknadsföring (DM-nämnden) som beskrivs närmare nedan. Därutöver finns ett antal självregleringsorgan som inte behandlas närmare här, t.ex. Rådet för marknadsövervakning (egenvård), Etiska nämnden för fondmarknadsföring (ENF) och Etiska rådet för betaltele-tjänster (ERB). Det sistnämnda rådet har till uppgift att utarbeta och vidmakthålla etiska regler för innehållet i den information som lämnas i samband med betaltele-tjänster och marknadsföringen av dessa. Självreglering förekommer också i form av certifiering av produkter eller tjänster, t.ex. *Trygg E-handel* som administreras av organisationen Svensk Digitalhandel.

5.6.2 Centrala självregleringsorgan

Stiftelsen Reklamombudsmannen

Stiftelsen Reklamombudsmannen (RO) är det övergripande och generella självregleringsorganet som granskar all marknadskommunikation i alla medier av kommersiell karaktär. Stiftelsen har övertagit den verksamhet som tidigare bedrevs av Marknadsetiska rådet

(MER) och Näringslivets etiska råd mot könsdiskriminerande reklam (ERK).

Huvudmän för stiftelsen är Sveriges Annonssörer, Svenskt Näringsliv genom Näringslivets Delegation för Marknadsrätt (NDM), Tidningsutgivarna, Sveriges Kommunikationsbyråer, Swedish Direct Marketing Association (SWEDMA) och Internationella Handelskammaren (ICC). RO finansieras på frivillig väg genom en årlig avgift från annonsörer, reklamproducenter och medier.

RO och Reklamombudsmannens opinionsnämnd (RON) prövar om reklam riktad mot den svenska marknaden följer Internationella Handelskammarens (ICC:s) regler för reklam och marknadskommunikation (Consolidated ICC Code of Advertising and Marketing Communication Practice). Konsumenter, företag och organisationer kan anmäla reklam som man anser strider mot ICC:s regler. RO kan också på eget initiativ ta upp ärenden till prövning.

I uppenbara ärenden fattar RO själv beslut. När praxis saknas hänskjuter RO ärendet till RON för prövning. Det kan också hända att RO vidarebefordrar ett ärende till en annan självreglerande nämnd eller en myndighet, t.ex. Konsumentverket. RO:s beslut kan överklagas till RON, som är sista instans. RON är sammansatt av 22 ledamöter som ska ha god branschkunskap. Ledamöterna utses av RO:s styrelse. Ordföranden och vice ordföranden är båda jurister.

Stiftelsen Reklamombudsmannen är inte en förening, myndighet eller domstol och kan därför inte döma ut sanktioner i form av avgifter, skadestånd eller böter. Besluten är att se som vägledning i vad som är god marknadsföringsetik och annonsörer förväntas följa besluten. Den sanktionsmöjlighet RO har är att RO:s och RON:s beslut publiceras på webbplatsen *reklamombudsmannen.org* samt i nyhetsbrev och pressmeddelanden. Syftet med publiceringen är att offentliggöra reklam som strider mot ICC:s regler samt att öka medvetenheten kring vad som är god marknadsföringssed och att vägleda marknadsens aktörer.

RO har sin motsvarighet i flera andra länder, bl.a. inom EU. Inom EU samordnas självreglering av reklam av paraplyorganisationen European Advertising Standards Alliance (EASA), som har sitt säte i Bryssel.

Etiska nämnden för direktmarknadsföring

Etiska nämnden för direktmarknadsföring (DM), bildades 1990 och har Swedish Direct Marketing Association (SWEDMA) som sin huvudman. Förutom av SWEDMA finansieras nämnden av Föreningen NIX-Telefon. Nämnden har också ett antal indirekta samarbetspartners, t.ex. Sveriges Annonssörer, NDM, ICC Sweden, Federation of European Direct Marketing (FEDMA) och Direct Marketing Association (DMA) i USA.

DM-nämnden har till uppgift att följa direktmarknadsföringens utveckling, påtala oacceptabla former och bidra till normbildning för framtida marknadsåtgärder. DM prövar ärenden som rör tillämpningen av god marknadsetik. Ärendena tas upp efter anmälan från konsumenter eller juridiska personer eller på initiativ av nämnden eller dess sekreterare. Nämnden prövar endast ärenden som rör direktmarknadsföring, t.ex. i form av telemarketing, adresserad eller oadresserad direktreklam, mobil marknadsföring, sökordsmarknadsföring, kommersiell e-postmarknadsföring eller annan personligt riktad reklam och kommunikation.

Nämnden avger också yttranden, håller överläggningar med myndigheter och lämnar information i frågor som rör direktmarknadsföring. Nämnden sammanträder också med en informell referensgrupp bestående av bl.a. Konsumentverket och Datainspektionen.

De regler som är vägledande för DM-nämndens verksamhet utgörs i allt väsentligt av samma normer som rekommenderas SWEDMA:s medlemmar och deras kunder. Dessutom tar nämnden hänsyn till regelsamlingar som har utarbetats av svenska och internationella organisationer i vilka SWEDMA är medlem, bl.a. de tidigare nämnda ICC:s Regler för reklam och marknadskommunikation.

DM-nämnden består av en ordförande, som ska vara jurist med domarkompetens, och fem ledamöter utsedda av organisationerna Sveriges Annonssörer, Svensk Digitalhandel (tidigare Svensk Distanshandel), Föreningen NIX-telefon och SWEDMA.

DM-nämndens beslut offentliggörs genom ett uttalande. Företagen har inte förbundit sig att följa nämndens beslut och det finns inga sanktionsmöjligheter (Utredningar från riksdagen 2009/2010:RFR12, s. 49 f.).

5.6.3 Etiska riktlinjer som motverkar fakturabedrägeri

ICC:s etiska regler förbjuder fakturabedrägeri

De förfaranden som utgör fakturabedrägeri utgör också en form av direktmarknadsföring. Kontakt tas antingen genom utskick av någon form av skriftligt meddelande, t.ex. i form av en faktura eller ett erbjudande eller liknande, eller genom ett telefonsamtal. I ICC:s regler för reklam och marknadskommunikation finns bestämmelser som tar sikte på dessa former av marknadsföring. Dels finns i den generella delen av reglerna bl.a. ett förbud mot att översända obeställda produkter till mottagare som genom krav, uppmaning eller påtryckning av annat slag pressas att betala eller som ges intrycket av att ha skyldighet att ta emot och betala för produkten. Vidare finns ett krav på att det vid marknadskommunikation genom vilken en beställning kan göras (t.ex. införanden i en publikation) tydligt och entydigt ska framgå om denna möjlighet medför betalningsskyldighet. Det finns också ett förbud mot att utforma marknadsföring som erbjuder beställning så att den kan förväxlas med faktura/räkning eller på annat oriktigt sätt ge intryck av att betalningsskyldighet redan föreligger (ICC:s grundregler för reklam och marknadskommunikation, artikel 21).

Vidare finns i den del av reglerna som särskilt avser direktmarknadsföring regler som bl.a. ställer krav på tydlighet. Ett erbjudande får t.ex. inte presenteras med text som är så otydlig eller liten att den väsentligen försämrar framställningens läsbarhet och klarhet, något som inte är ovanligt vid vissa former av fakturabedrägeri. Vid telefonförsäljning ska försäljaren innan ett samtal avslutas förvissa sig om att konsumenten (med vilket avses även kund i näringsverksamhet) har informerats och är medveten om vad som har överenskommits samt om vilka åtgärder som kommer att vidtas efter samtalet. Har ett avtal ingåtts ska konsumenten göras fullt medveten om avtalets huvudsakliga innebörd. Som ett minimum ska informationen omfatta produktens (med vilket begrepp även bl.a. tjänster avses) väsentliga egenskaper, avtalets minsta bindningstid, om leverans av produkten ska ske tillsvidare eller under en viss period med förlängning, produktens pris inklusive eventuella tillägg, formerna för betalning, leverans och fullgörande samt eventuell ångerrätt för konsumenten (artiklarna C 1 och C 16.1, ICC:S DM-regler, Con-

solidated ICC Code of Advertising and Marketing Communication Practice, 2011).

Telemarketingbranschens branschöverenskommelse om god sed vid telefonförsäljning motverkar vissa former av fakturabedrägeri

Mellan Svensk Handel och Kontakta (dåvarande Sveriges Call-center förening, SCCF) har år 2008 träffats en branschöverenskommelse avseende god sed vid telefonförsäljning mellan näringsidkare. Överenskommelsen ska tillämpas av Svensk Handels och Kontaktas medlemmar men även av SWEDMA:s medlemmar. De etiska reglerna förutsätter bl.a. att en orderbekräftelse tydligt och i lugn takt läses upp för kunden vid köp. Bekräftelsen ska sammanfatta beställningen och gällande övergripande köpevillkor såsom de har beskrivits under samtalet. Det säljande företaget ska vidare förvissa sig om att kunden är införstådd med villkoren. Dessutom åläggs det säljande företaget att i efterhand kunna påvisa att kunden har varit införstådd med villkoren för beställningen. Enligt de etiska reglerna ska också säljarföretaget underrätta kunden innan en eventuell inspelning av samtalet påbörjas i syfte att kunna använda inspelningen som avtalsunderlag.

Motsvarande etiska riktlinjer avseende god försäljning och marknadsföring över telefon till konsumenter har tagits fram av Kontakta och SWEDMA. Enligt de etiska riktlinjerna ska de tillämpas av Kontaktas medlemmar och anses som praxis vid all typ av försäljning och marknadsföring över telefon till konsumenter (dvs. som god marknadsföringssed enligt 5 och 6 §§ marknadsföringslagen). När det gäller kraven på tydlighet vid köp är reglerna i stort sett desamma som enligt branschöverenskommelsen avseende telefonförsäljning mellan näringsidkare. När det gäller bevisfrågan sägs dock att det i normala fall är upp till företaget att vidta åtgärder som gör det möjligt att i efterhand visa såväl att avtal har träffats som innehållet i avtalet. Vidare sägs att bevisbördan vid en eventuell tvist avseende vad som har diskuterats under samtalet därmed normalt ligger hos uppdragsgivaren, dvs. den på vars uppdrag marknadsföringen genomförs.

5.7 Överväganden rörande marknadsrättens betydelse för att motverka fakturabedrägeri

5.7.1 Konsumentombudsmannens tillsyn enligt marknadsföringslagen har begränsad betydelse för att motverka fakturabedrägeri

Utredningens bedömning: Konsumentombudsmannens tillsyn enligt marknadsföringslagen är inriktad på konsumentkollektivets intressen. Sanktionerna är framtidsyftande och ser till kollektivet som helhet. Tillsynen syftar inte till att beivra varje enskild överträdelse av bestämmelserna. Näringsidkarkollektivets intressen bevakas i princip inte, vilket medför att förfaranden som främst riktar sig till näringsidkare inte uppmärksammas i samma utsträckning. De marknadsrättsliga reglerna har framförallt betydelse för de aktörer som har ett kommersiellt intresse av att följa reglerna. Reglerna och tillsynen begränsar möjligheterna att använda sig av otillbörliga marknadsföringsmetoder och samtidigt framstå som en seriös aktör på marknaden.

Skälen för utredningens bedömning

Marknadsföringslagen förbjuder många av de förfaranden som vi samlat benämner fakturabedrägeri. Till skillnad från vad som gäller inom straffrätten är avsikten emellertid inte att varje överträdelse av lagens bestämmelser ska leda till utredning och lagföring. Konsumentombudsmannens tillsyn är inriktad på kollektivets intressen och syftar till att förhindra fortsatta överträdelser genom användning av i första hand framtidsyftande sanktioner. För att den direktverkande sanktionen marknadsstörningsavgift ska dömas ut krävs att förfarandet har stört marknads funktion eller skadat tilltron till t.ex. en hel bransch eller ett visst försäljningssätt. Det är mycket ovanligt att marknadsstörningsavgift döms ut.

Konsumentombudsmannens tillsyn är begränsad också på så sätt att den inte har näringsidkarkollektivets intressen för ögonen. Någon myndighet som på motsvarande sätt bevakar näringskollektivets intressen på det marknadsrättsliga området finns emellertid inte, trots att marknadsföringslagen är en offentligrättslig skyddslagstiftning till förmån även för näringsidkare. De former av

fakturabedrägeri som riktar sig särskilt till näringsidkare, t.ex. erbjudanden om uppdatering av företagsinformation och telefonkontakter som syftar till att vilseleda företagaren att ingå avtal om en annons på en webbplats, kan alltså inte förväntas minska i omfattning till följd av Konsumentombudsmannens tillsynsarbete.

För att de marknadsrättsliga reglerna ska ha någon preventiv effekt krävs vidare att tillsynen är effektiv. De förfaranden som strider mot de marknadsrättsliga reglerna måste bli föremål för reaktioner antingen genom Konsumentombudsmannens egna tillsynsbeslut eller genom att Konsumentombudsmannen för talan inför Marknadsdomstolen. Även med en effektiv tillsyn är marknadsrättens preventiva effekt emellertid begränsad till de aktörer som vill vara, eller i vart fall framstå som, seriösa aktörer på marknaden. För de oseriösa aktörerna, bl.a. merparten av dem som ägnar sig åt fakturabedrägeri, har det emellertid ingen betydelse att förfarandet förutom att vara straffbart också strider mot marknadsrättsliga bestämmelser.

Sammanfattningsvis kan konstateras att marknadsrätten som rättsområde har sina begränsningar och att det knappast är ett effektivt verktyg för att motverka alla former av fakturabedrägeri. De normer som utvecklas på området för marknadsföring kan dock få betydelse även i andra sammanhang, som branschpraxis.

5.7.2 Näringslivet bör på ett mer aktivt sätt ta ansvar för normbildningen gällande marknadsföring mellan näringsidkare

Utredningens bedömning: Enskilda näringsidkare kan inte förväntas driva förbuds- eller åläggandetalan enligt marknadsföringslagen. Rättsutvecklingen på det marknadsrättsliga området måste i stället drivas av bransch- och intresseorganisationerna. Näringslivets egenåtgärder har också stor betydelse för rättsutvecklingen och klargör vad som ska anses vara god sed i marknadsföring. De marknadsrättsliga normerna har betydelse även för den civilrättsliga bedömningen av ett visst förfarande, eftersom de tjänar som ett riktmärke för vad som är godtagbart. Näringslivet bör därför på ett mer aktivt sätt än i dag ta ansvar för utvecklingen av tydliga normer för marknadsföring mellan näringsidkare.

Skälen för utredningens bedömning

Den enskilde näringsidkare som vill påtala oacceptabla marknadsföringsåtgärder har möjlighet att själv väcka talan om förbud eller åläggande. Talan kan också väckas av en sammanslutning av bl.a. näringsidkare. En enskild näringsidkare, eller en sammanslutning av näringsidkare, kan också väcka talan om marknadsstörningsavgift om Konsumentombudsmannen beslutat att inte väcka sådan talan.

Att driva processer är emellertid kostsamt och tar tid från näringsidkarens kärnverksamhet. Det är därför inte rimligt att förvänta sig att enskilda näringsidkare skulle påta sig ett mer generellt ansvar för rättsutvecklingen genom att själva föra talan i marknadsrättsliga mål. Såvida det inte av affärsmässiga skäl är motiverat kommer den enskilde näringsidkare som drabbas av en otillbörlig marknadsföringsåtgärd inte att vidta rättsliga åtgärder. Här kan bransch- och intresseorganisationer fylla en viktig funktion genom att påtala otillbörliga marknadsföringsåtgärder som påverkar en hel bransch. Genom att aktivt driva rättsprocesser och på så vis upprätthålla respekten för marknadsrätten kan bransch- och intresseorganisationer påverka de aktörer på marknaden som vill vara, eller i vart fall framstå som, seriösa och som har ett varumärke att försvara. Genom aktiva bransch- och intresseorganisationer kan också rättsutvecklingen drivas framåt och fler klargöranden i fråga om vad som ska anses utgöra otillbörlig marknadsföring kan åstadkommas.

Ett annat sätt att stärka skyddet för näringsidkare är att vidareutveckla självregleringen på det marknadsrättsliga området. På många sätt kan det vara smidigare och mer proaktivt än att föra talan enligt marknadsföringslagen. Branschöverenskommelser, för att nämna ett exempel på en sådan egenåtgärd, kan t.ex. göras betydligt mer preciserade med avseende på såväl innehåll som tillämpningsområde, än vad som är möjligt att åstadkomma genom lagstiftning. Förfaranden som branschen inte vill förknippas med kan rensas ut genom sådana överenskommelser, i stället för att försöka få till stånd ett vägledande uttalande i en dom från Marknadsdomstolen. För de aktuella näringsidkarna kan det vara en fördel att de kan fokusera på de överenskommelser som rör just den bransch som de är aktiva inom. Så länge det överenskomna förfarandet är i enlighet med de marknadsrättsliga bestämmelserna kan det också göra detsamma vilka regler som förmår närings-

idkarna att agera på ett lämpligt sätt i samband med marknadsföringen av sina produkter och tjänster. En nackdel med självreglering jämfört med rättslig reglering är emellertid att det kan vara svårt att som utomstående få en överblick över vilka regler som gäller. En annan nackdel är att det är svårt att bedöma vilken tyngd och räckvidd de olika egenåtgärderna har. Det kan leda till rättsosäkerhet för dem som egenåtgärderna i slutändan är avsedda att skydda.

Det marknadsrättsliga normsystemet, såväl det rättsliga som det utomrättsliga, kan dessutom tjäna som ett riktmärke för vad som är godtagbart och ska som sådant tillmätas betydelse även vid den civilrättsliga bedömningen av förfarandena. Det är därför av stor betydelse att de normer som bildas är tydliga. Denna rättsutveckling bör i första hand drivas av näringslivet självt.

5.7.3 Marknadsrättsliga regler bör tillmätas större betydelse vid den civilrättsliga bedömningen

Utredningens bedömning: Vid den avtalsrättsliga bedömningen av en rättshandling bör det i större utsträckning än som sker i dag tillmätas betydelse om rättshandlingen har föregåtts av en otillbörlig marknadsföringsåtgärd. Näringslivets etiska regler för marknadsföring bör tillmätas betydelse som sedvana eller branschpraxis, förutsatt att riktlinjerna kan anses ha tillräckligt stöd av aktörerna på marknaden. Innehåller riktlinjerna regler för hur avtal ska ingås bör dessa respekteras vid den avtalsrättsliga bedömningen. Det bör dock inte införas någon ny bestämmelse med en civilrättslig sanktion i marknadsföringslagen.

Skälen för utredningens bedömning

Marknadsföringslagens bestämmelser är inte civilrättsligt sanktionerade. Det avtalsrättsliga rättsförhållandet mellan två parter påverkas därmed inte direkt av att avtalet tillkommit efter att den ena parten vidtagit en otillbörlig marknadsföringsåtgärd mot den andre. Den rätt till skadestånd som den som blivit utsatt för en otillbörlig

marknadsföringsåtgärd i vissa fall kan ha förutsätter också att den drabbade kan visa att marknadsföringsåtgärden har medfört skada för honom eller henne. Den civilrättsliga och den marknadsrättsliga bedömningen av en rättshandling sker alltså var för sig. Som utgångspunkt förefaller det också rimligt. I det enskilda fallet kan det ju finnas skäl att respektera ett avtal trots att det har tillkommit efter en otillbörlig marknadsföringsåtgärd. I stor utsträckning är det emellertid samma omständigheter som tillmäts betydelse vid den avtalsrättsliga bedömningen som vid den marknadsrättsliga bedömningen. Har den otillbörliga marknadsföringsåtgärden inneburit att parten har blivit vilseledd och till följd av vilseledandet vidtagit rättshandlingen föreligger i regel också en avtalsrättslig ogiltighetsgrund. Även i andra fall, t.ex. vid bedömningen av om avtalet till sitt innehåll är oskäligt eller har tillkommit under omständigheter som medför att det skulle strida mot tro och heder att med vetskap om dessa omständigheter åberopa det, har det betydelse om avtalet tillkommit som en följd av otillbörliga marknadsföringsåtgärder, t.ex. någon av dem som räknas upp i bilaga 1 till direktivet om otillbörliga marknadsföringsåtgärder. Den bevisning som kan åberopas till stöd för tillämpning av den marknadsrättsliga bedömningen är i regel också densamma som åberopas till stöd för att rättshandlingen ska anses vara ogiltig.

För att åstadkomma en tydligare parallellitet mellan de båda rättsområdena skulle man visserligen kunna överväga att införa civilrättsliga sanktioner, åtminstone för vissa särskilt allvarliga överträdelser av marknadsföringslagens bestämmelser. En sådan åtgärd skulle kunna bidra till att marknadsföringslagens bestämmelser fick större genomslag. Utredningen anser emellertid att det skulle föra för långt att i detta sammanhang föreslå något sådant. Marknadsrätten är ett harmoniserat område och strävan efter likformiga regler i alla medlemsstater skulle motverkas om Sverige ensidigt införde civilrättsliga sanktioner av de marknadsrättsliga bestämmelserna. Som närmare utvecklas i avsnitt 6 bör i stället eftersträvas att de marknadsrättsliga bestämmelserna i högre utsträckning tillmäts betydelse vid den avtalsrättsliga bedömningen.

6 Fakturabedrägeri ur ett avtalsrättsligt perspektiv

6.1 Inledning

De två huvudkategorier av fakturabedrägeri som utredningen har redogjort för i tidigare avsnitt, *bluffakturor* respektive *faktura-bedrägeri efter kontakt*, kan utföras på en mängd olika sätt. Omständigheterna i de enskilda fallen kan skilja sig mycket åt, vilket får betydelse för den rättsliga bedömningen av förfarandena. Skälen till varför betalning sker kan också variera och kan ha betydelse för om en rättshandling ska anses vara civilrättsligt giltig eller inte. Nedan kommer att redogöras för ett antal typiska situationer som förekommer. De olika typfallen kommer att analyseras med utgångspunkt i vilka rättsliga möjligheter de drabbade har att undkomma betalningsskyldighet eller att återfå utbetalat belopp. Bestämmelserna i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen) och de avtalsrättsliga regler som utvecklats i anslutning till avtalslagen utgör utgångspunkt för analysen. I avtalslagen finns regler om bl.a. hur avtal sluts och om avtals och andra rättshandlingars ogiltighet. De regler till skydd för konsumenter som kan vara relevanta i dessa sammanhang kommer också att beröras. Vi kommer också att återknyta till vissa marknadsrättsliga bestämmelser som vi behandlat i avsnitt 5. Syftet med analysen i förevarande kapitel är att undersöka om den avtalsrättsliga reglering som finns i dag ger ett tillräckligt skydd för dem som utsätts för fakturabedrägeri. En utvärdering av hur de allmänna domstolarna i praktiken har resonerat kring beviskrav och bevisvärdering i ett antal mål rörande avtalsbundenhet kommer också att göras.

6.2 Kapade fakturor och fakturor från okända leverantörer

Utskick av vilseledande fakturor kan bestraffas och utbetalt belopp kan krävas åter

Av utredningens kartläggning av fakturabedrägerier framgår att kapade fakturor, dvs. fakturor som utformats för att efterlikna fakturor från välkända leverantörer, och fakturor från för mottagaren helt okända fakturautställare förekommer i stor utsträckning. Rättsligt sett är en faktura att anse som en begäran om betalning som, såvida inget annat framgår, grundar sig på ett påstående om betalningsskyldighet. Föreligger ingen betalningsskyldighet är påståendet om betalningsskyldighet vilseledande. Är det fråga om en kapad faktura är den i regel vilseledande även till sin utformning och ibland också ifråga om vem avsändaren är.

Betalar mottagaren fakturan utan att upptäcka att påståendet om betalningsskyldighet saknar grund kan han eller hon kräva tillbaka det utbetalda beloppet med stöd av 30 § första stycket avtalslagen. Av bestämmelsen framgår att en rättshandling, vilket alltså en betalning anses vara, är ogiltig om den gentemot vilken rättshandlingen företagits har framkallat densamma genom svikligt förledande. I andra stycket i samma paragraf har intagits en bevislättning i form av en presumption för kausalitet mellan det svikliga förledandet och vidtagandet av rättshandlingen. Om den gentemot vilken rättshandlingen företogs svikligen har uppgett eller förtigit omständigheter som kan antas vara av betydelse för rättshandlingen anses han eller hon därigenom ha framkallat densamma. För att bryta presumptionen måste han eller hon visa att det svikliga förfarandet inte har haft betydelse för rättshandlingen. Som ovan nämnts anses förfarandet att skicka en faktura innebära att avsändaren gör gällande att det föreligger betalningsskyldighet för den skuld som fakturan avser. Betalas fakturan därför att fakturamottagaren uppfattar påståendet om betalningsskyldighet som korrekt har uppgifterna varit av avgörande betydelse för beslutet att betala. Känner avsändaren till att det inte föreligger någon skuld anses utskicket innebära att han eller hon svikligen uppgett att det föreligger betalningsskyldighet för en skuld.

Straffrättsligt sett kan förfarandet att skicka ut en faktura av detta slag utgöra bedrägeribrott enligt 9 kap. 1–3 §§ brottsbalken

eller försök till bedrägeri enligt 9 kap. 11 § brottsbalken, förutsatt att övriga rekvisit i dessa bestämmelser också är uppfyllda.

Även i de fall fakturautställaren skickar ut fakturan av misstag, därför att han eller hon felaktigt är av uppfattningen att betalningsskyldighet föreligger, kan betalningen krävas åter, eftersom den vilseledde fakturamottagaren av misstag betalat i tron att det förelåg en skyldighet att betala. I de flesta fall borde fakturautställaren ha insett sitt eget misstag och därmed också betalarens misstag, varför 32 § första stycket avtalslagen kan tillämpas. Enligt 32 § första stycket avtalslagen ska den som till följd av felskrivning eller annat misstag som lett till att viljeförklaringen fått annat innehåll än det avsedda inte bli bunden i enlighet med förklaringen om mottagaren av förklaringen insett eller borde ha insett misstaget.

Det är heller inte uteslutet att som självständig återgångsgrund vid sidan av ogiltighetsgrunderna tillämpa principen om betalning som skett utan rättsgrund, *condictio indebiti*, i vart fall om vederlaget varit utan nytta för betalaren, jfr rättsfallen NJA 1999 s. 575 och NJA 1999 s. 793, (Adlercreutz och Gorton, Avtalsrätt I, 13 uppl. 2011, s. 296). För att fakturautställaren undantagsvis skulle vara berättigad att behålla pengarna krävs bl.a. att denne dels var i god tro om att det förelåg en betalningsskyldighet, dels att betalaren var mera oaktsam än fakturautställaren. Dessa kriterier torde mycket sällan kunna vara uppfyllda.

Betalning kan krävas åter även om mottagaren inte blivit vilseledd

Det förekommer att kapade fakturor eller andra blufffakturor betalas trots att mottagaren insett att det inte föreligger någon betalningsskyldighet. I vissa fall betalas fakturan därför att mottagaren av kravet gör bedömningen att det är enklare eller billigare att betala än att bestrida och riskera att drabbas av inkassokrav eller bli föremål för rättsliga åtgärder. I den angivna situationen kan inte 30 § avtalslagen åberopas som grund för återgång av prestationerna, eftersom det saknas kausalitet mellan det svikliga förledandet och rättshandlingen. Av samma skäl kan inte straffbestämmelserna om bedrägeri tillämpas. Har avsändarens syfte varit att vilseleda mottagaren av fakturan, vilket typiskt sett är fallet när man talar om fakturabedrägeri, kan förfarandet dock vara straffbart som försök

till bedrägeri. Försökspunkten har uppnåtts i och med att fakturan skickas till fakturamottagaren, även om försöket misslyckats därför att denne till följd av tillfälliga omständigheter inte låtit sig luras (här bortses från de fall då misslyckandet anses bero på en grundläggande brist i brottsplanen). Betalning som görs därför att betalaren bedömer att det är enklare eller billigare än att bestrida skulle däremot, enligt utredningens mening, kunna återkrävas med stöd av 33 § avtalslagen. Enligt 33 § avtalslagen får en rättshandling inte göras gällande om omständigheterna vid rättshandlingens tillkomst är sådana att det skulle strida mot tro och heder att med vetskap om dem åberopa rättshandlingen, och den, gent emot vilken rättshandlingen företogs, måste antas ha ägt sådan vetskap. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att det vid rättshandlingens tillkomst objektivt sett har förelegat vissa omständigheter och att det skulle strida mot tro och heder att med vetskap om dessa omständigheter åberopa rättshandlingen. På den subjektiva sidan krävs att medkontrahenten måste antas ha haft vetskap om dessa omständigheter. Det krävs dock inte att medkontrahenten själv har gjort bedömningen att det skulle strida mot tro och heder att åberopa rättshandlingen i den givna situationen, Förslag till lag om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område, lag om avbetalningsköp m.m. avgivna den 31 jan. 1914 av därtill utsedda kommitterade, (i fortsättningen Förslag), s. 133. Det är inte säkert att den passiva handling som mottagande av betalning utgör kan anses innebära att betalningsmottagaren åberopar rättshandlingen, dvs. betalningen. Om den betalande kräver tillbaka betalningen torde emellertid en vägran att återbetala beloppet innebära att rättshandlingen åberopas. Även i dessa fall torde dessutom principen om *condictio indebiti* kunna tillämpas som grund för en återgång av betalningen.

Det finns ingen avtalsrättslig skyldighet att invända mot fakturan

En faktura är, som ovan nämnts, i första hand att anse som en begäran om betalning grundad på ett indirekt påstående om betalningsskyldighet för den produkt eller tjänst som fakturan avser. I vissa fall kan fakturan i stället vara att anse som ett erbjudande. Vi återkommer till de fallen nedan. En faktura kan också under vissa

förutsättningar anses utgöra en bekräftelse på ett påstått avtal mellan parterna. Har mottagaren av fakturan inte tidigare haft någon kontakt med fakturautställaren kan emellertid en sådan ensidig bekräftelse inte få någon avtalsrättslig betydelse, jfr 8 § andra stycket avtalslagen. Kan fakturautställaren inte visa ens att parterna hade fört förhandlingar med varandra innan fakturan skickades ut kan utskicket av fakturan inte heller ha någon bevisverkan. Den som får en bluffaktura från en leverantör utan att tidigare ha haft kontakt med denne löper alltså ingen risk att ådra sig betalningsskyldighet genom att inte invända mot betalningskravet. Har det förekommit tidigare kontakter mellan parterna kan fakturan emellertid få en annan betydelse, vilket vi återkommer till nedan i samband med analysen av skriftliga bekräftelser och fakturor efter telefonsamtal. Till följd av de processuella reglerna inom den summariska processen kan fakturamottagaren emellertid riskera en rättsförlust om han eller hon förhåller sig passiv även till ett betalningsföreläggande, om fakturautställaren vänder sig till Kronofogdemyndigheten med en sådan ansökan.

6.3 Erbjudanden med faktura

Erbjudandefakturor med tydligt vilseledande syfte

Den kartläggning som utredningen har låtit göra visar att det inte är ovanligt med erbjudandefakturor, dvs. utskick av erbjudanden som utformats som fakturor, där det är svårt att upptäcka att det är fråga om ett erbjudande. Att inkludera en faktura i marknadsföringsmaterialet är en vedertagen marknadsföringsmetod och kan många gånger underlätta för den som vill anta ett erbjudande. Framgår det tydligt att det är fråga om ett erbjudande anses förfarandet inte vara klandervärt i sig. Om fakturan eller betalningshandlingen ger mottagaren intryck av att han eller hon redan har beställt den marknadsförda produkten när så inte är fallet anses marknadsföringsmetoden emellertid vara otillbörlig enligt 4 § marknadsföringslagen (2008:486), och punkt 21 i tillkännagivande (2008:487), (i fortsättningen tillkännagivandet), se t.ex. rättsfallet MD 2003:36. Under sådana omständigheter kan den som står för utskicket förbjudas vid vite att fortsätta med marknadsföringsmetoden. Avgörande för den marknadsrättsliga bedömningen är

hur utskicket uppfattas av en genomsnittlig mottagare i den målgrupp som marknadsföringen riktar sig till. Riktar sig marknadsföringen till konsumentkollektivet ska bedömningen ske med utgångspunkt i hur marknadsföringen är ägnad att uppfattas av en normalt informerad samt skäligen uppmärksam genomsnittskonsument (se rättsfallet MD 2014:17, punkterna 54–55).

Att ett förfarande anses vara otillbörligt i marknadsrättsligt hänseende har dock ingen självständig betydelse för den avtalsrättsliga bedömningen. Har mottagaren betalat fakturan i tron att den avsett en skuld som mottagaren haft skyldighet att betala kan han eller hon, på samma sätt som gäller för de blufffakturor som tidigare beskrivits, kräva att få tillbaka beloppet med stöd av 30 § första stycket avtalslagen. Det förutsätter emellertid att den som har skickat fakturan anses ha lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter som kan antas vara av betydelse för fakturautställarens beslut att betala.

Bevisbördan för det svikliga förledandet ligger på fakturamottagaren. Den kan fullgöras genom att fakturamottagaren visar att fakturan ger ett vilseledande intryck. Har erbjudandefakturan inte föregåtts av någon kontakt mellan fakturautställaren och fakturamottagaren är bevisningen begränsad till själva erbjudandefakturan och de omständigheter under vilka fakturan skickades ut. Även i de fall det av den utskickade handlingen går att utläsa att det är fråga om ett erbjudande torde man, enligt utredningens mening, kunna anse att det föreligger svek om informationen har lämnats på ett sådant sätt att det är meningen att den ska undgå läsaren. Har fakturautställaren haft uppsåt att vilseleda fakturamottagaren kan straffrättsligt ansvar för bedrägeribrott enligt 9 kap. 1–3 §§ brottsbalken också bli aktuellt.

Utskick av erbjudandefakturor där vilseledande syfte inte kan visas

Att en faktura inkluderas i marknadsföringsmaterial utan att avsändaren har haft, eller anses ha haft, någon annan avsikt än att lämna ett erbjudande, torde inte vara ovanligt. I avtalsrättslig mening är erbjudandet att anse som ett anbud. För att avtalsbundenhet ska uppstå krävs att anbudet accepteras av motparten (jfr 1 § avtalslagen).

Accepten behöver inte uttryckas explicit genom en muntlig eller skriftlig förklaring, utan kan också göras implicit, genom partens agerande, t.ex. genom en s.k. realhandling. Avtal som ingås genom realhandlingar är vanligt förekommande i samhället. Som exempel härpå kan nämnas avtal om köp som ingås genom att en kund i en vanlig självbetjäningsbutik plockar åt sig varor som han sedan betalar för och motparten tar emot betalningen (Adlercreutz och Gorton, Avtalsrätt I, 13:e upplagan 2011, s. 77, jfr rättsfallet NJA 2011 s. 600 p. 10). Ett anbud i form av en erbjudandefaktura kan på liknande sätt accepteras genom att mottagaren betalar i enlighet med fakturan. Under vissa omständigheter kan den som betalar en erbjudandefaktura emellertid anses vara obunden av den viljeförklaring som en sådan betalning annars anses utgöra. Har mottagaren av en erbjudandefaktura inte uppfattat fakturan som ett erbjudande utan som ett betalningskrav och betalat därför att han eller hon trott sig ha en skuld, kan viljeförklaringen anses utgöra ett s.k. förklaringsmisstag som regleras i 32 § första stycket avtalslagen. Betalningen har i detta fall skett därför att fakturamottagaren har misstagit sig i fråga om sin betalningsskyldighet. En anbudsgivare som gör sig skyldig till ovarsamt utformade erbjudanden torde få räkna med risken för misstag. Om anbudsgivaren borde inse att det är fråga om ett misstag blir betalningen överksam till följd av betalarens förklaringsmisstag. Betalningen torde dessutom kunna krävas åter med stöd av principen om *condictio indebiti*. Även i dessa fall lär det framför allt vara utformningen och innehållet, liksom det sammanhang i vilket erbjudandefakturan har skickats ut, som får betydelse för bedömningen.

Förfarandet kan också vara otillbörligt ur marknadsrättsligt perspektiv, trots att avsändaren inte haft någon avsikt att vilseleda mottagaren, eftersom bedömningen sker med utgångspunkt i hur utskicket är ägnat att uppfattas av denne. Förfarandet kan också vara ogiltigt trots att varken vilseledandeavsikt eller förklaringsmisstag kan visas. Åberopandet av betalningen kan anses stå i strid med tro och heder enligt 33 § avtalslagen om avsändaren måste ha insett risken för att mottagaren skulle betala utan avsikt att vilja binda sig till det aktuella avtalet. En illustration av detta återfinns i rättsfallet NJA 1968 s. 303. Ett bokförlag använde sig av hemförsäljning som affärsmetod. Försäljaren hade erbjudit ett gratisabonnemang, vilket kunden accepterat. Av avtalsvillkoren framgick

dock att betalningsskyldighet förelåg och att försäljarnas utfästelser inte var bindande för bokförlaget. Det var inte visat att bokförlaget hade insett att kunden hade fått ett gratiserbjudande. Förlaget var emellertid bekant med att försäljarna lämnade gratiserbjudanden i strid med avtalsvillkoren. Förlaget ansågs därför ha måst anta att också detta avtal ingåtts under sådana förhållanden, varför det var ogiltigt enligt 33 § avtalslagen.

Om mottagaren av en erbjudandefaktura inte vill anta erbjudandet kan han eller hon välja att avslå det, vilket får till följd att det förfaller (5 § avtalslagen). Föreligger det inte någon avtalssituation mellan parterna sedan tidigare, och har mottagaren av anbudet inte heller tidigare gett uttryck för någon vilja att ingå avtal, kan han eller hon också välja att helt enkelt förhålla sig passiv till anbudet utan att därigenom riskera att bli bunden av något avtal. Det motsatta förhållandet, dvs. att part anses ha accepterat ett anbud om han eller hon inte avböjer det, brukar kallas för negativ avtalsbindning och accepteras i allmänhet inte. Denna huvudregel kan motsatsvis utläsas av 8 § andra stycket avtalslagen. Där anges att det i vissa fall är stadgat att underlåtenhet att avböja anbud kan ha acceptverkan. Som exempel härpå kan nämnas 3 § kommissionslagen (2009:865). Av 21 § lagen (1991:351) om handelsagentur framgår att anbudstagarens passivitet kan ha bevisverkan i form av en presumtion för att avtal ingåtts. Sådan bevisverkan kan uppstå också utanför det lagfästa området, vilket framgår av rättsfallet NJA 2006 s. 638. Av de lagfästa fallen och av rättspraxis följer att passivitetsverkan endast kan inträda till nackdel för en näringsidkare, jfr t.ex. rättsfallen NJA 1962 s. 270 och NJA 2006 s. 638. Konsumenter kan alltså inte drabbas av någon underlåtenhet att besvara ett anbud. Se närmare avsnitt 6.7 om dessa situationer.

I fråga om förlängning av ett redan existerande tidsbestämt avtal gäller särskilda regler, t.ex. 3 kap. 4 § försäkringsavtalslagen (2005:104), 34 § kommissionslagen, 25 § lagen om handelsagentur och 5 kap. 15 a § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. För konsumenters del har skyddet på senare tid utökats genom rättsfallet NJA 2012 s. 776, lagen (2014:1449) om konsumentskydd vid automatisk avtalsförlängning och 2 kap. 2 § första stycket 16 lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler. Förlängningsvillkor har också förbjudits i marknadsrättslig praxis, se t.ex. rättsfallen MD 2005:34, MD 2009:30 och MD 2015:5 p. 39–40.

6.4 Utskick av produkter eller utförande av tjänster utan beställning

Leverans av obeställda produkter eller tjänster

I en del fall av fakturabedrägeri levereras en produkt eller utförs en tjänst, i regel av låg kvalitet. Det kan vara fråga om t.ex. hälsokostprodukter, böcker eller underkläder. Som exempel på tjänster kan nämnas införande av företagsinformation i en telefonkatalog eller på en sökmotor på internet. Det förekommer att tjänster utförs eller produkter levereras utan att det har förekommit någon tidigare kontakt mellan parterna. Fakturan skickas i dessa fall ut i efterhand eller tillsammans med leveransen av produkterna. Framgår det av utskicket att det är fråga om ett erbjudande anses marknadsföringsmetoden inte vara otillbörlig, förutsatt att avsändaren inte kräver betalning eller återsändande eller förvaring av produkten (4 § marknadsföringslagen samt punkten 29 i tillkännagivandet). I avtalsrättslig mening anses utskicket i sådana fall vara ett s.k. realanbud. Accepteras anbudet uppstår avtalsbundenhet och därmed också en skyldighet för mottagaren att betala för produkten eller tjänsten. Accepten kan göras uttryckligen men också genom s.k. konkludent handlande, dvs. att mottagaren av anbudet agerar som om han eller hon accepterat anbudet. Det kan vara fråga om att mottagaren förfogar över den erbjudna varan, t.ex. genom att konsumera den eller genom att mottagaren uppfyller anbudstagarens förpliktelser såsom de framgår av anbudet, t.ex. genom att betala för varan (Adlercreutz och Gorton, Avtalsrätt I, 13:e upplagan 2011, s. 79 f.). Liksom är fallet med erbjudandefakturor finns ingen skyldighet för mottagaren att avböja ett anbud som görs genom utskick av obeställda produkter om mottagaren av anbudet inte tidigare har gett uttryck för någon vilja att ingå avtal. Accepteras inte anbudet förfaller det. Det finns som utgångspunkt inte heller någon skyldighet att skicka tillbaka produkterna.

Ger den faktura som skickas ut tillsammans med de obeställda produkterna eller i samband med utförandet av den obeställda tjänsten, mottagaren intryck av att han eller hon redan har beställt produkten eller tjänsten, anses förfarandet utgöra otillbörlig marknadsföring (12 och 4 §§ marknadsföringslagen och 21 punkten i tillkännagivandet, se t.ex. rättsfallen MD 2002:14, MD 2004:18 och MD 2004:19). Även om det vid en närmare granskning i och för sig

kan utläsas att det är fråga om ett oförbindande erbjudande kan det vara att klassificera som en överträdelse av förbudet mot negativ avtalsbindning (se t.ex. rättsfallet MD 2003:21). Har utskicket getts formen av ett krav på betalning av en redan befintlig skuld och mottagaren av kravet därigenom vilseleds i fråga om sin betalningsskyldighet kan dennes beslut att betala inte anses utgöra någon viljeförklaring att ingå avtal med avsändaren. I dessa fall är det inte fråga om att mottagaren av utskicket har vilseletts i fråga om förutsättningarna för avtalet och därigenom förmåtts att acceptera anbudet utan att denne överhuvudtaget inte uppfattat utskicket som ett erbjudande att ingå ett förpliktande avtal. Om leverantören av de obeställda produkterna hävdar att mottagaren har ingått ett avtal genom att förfoga över produkterna genom konsumtion eller annat, kan mottagaren undvika betalningsskyldighet på flera grunder. Har mottagaren med fog uppfattat utskicket som ett gratiserbjudande bör avtalet uppfattas på det viset, dvs. som ett gåvoavtal. Vid oklarhet om utskicket varit gratis eller inte bör oklarheten tolkas till mottagarens förmån i enlighet med den s.k. oklarhetsregeln, vilket för konsumenters del uttrycks i 10 § lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Här kan också någon av de tidigare angivna ogiltighetsbestämmelserna i avtalslagen vara tillämpliga. Det kan alltså röra sig om ett förklaringsmisstag enligt 32 § första stycket, svek enligt 30 §, eller handlande i strid mot tro och heder enligt 33 § avtalslagen.

Andra vilseledande uppgifter i samband med leverans av obeställda produkter

Ett utskick av obeställda produkter kan vara vilseledande även i andra avseenden än vad som tidigare har redogjorts för. Det kan t.ex. framgå av utskicket att det är fråga om ett erbjudande samtidigt som avsändaren vilseleder mottagaren om de rättsliga förutsättningarna för avtalsbundenhet genom att t.ex. ange att om mottagaren inte reklamerar eller sänder tillbaka produkten inom en viss tid anser avsändaren att anbudet är antaget. Ett sådant förfarande strider också mot marknadsföringslagen (12 och 4 §§ marknadsföringslagen och punkt 29 i tillkännagivandet). Har fakturautställaren och fakturamottagaren överhuvudtaget inte haft någon tidigare kontakt med varandra medför utskicket inte någon skyldighet för

mottagaren att agera för att undgå att bli bunden av något avtal, vilket följer av huvudregeln om förbudet mot negativ avtalsbindning, 8 § andra stycket avtalslagen. Om utskicket av varan eller utförandet av tjänsten däremot har föregåtts av en kontakt mellan parterna kan den rättsliga situationen bedömas annorlunda, beroende på vad som utspelat sig vid dessa kontakter. Vi återkommer till den problematiken nedan i samband med analysen av betalningskrav efter telefonsamtal, besök på internet eller efter skriftlig bekräftelse via post, fax eller e-post.

Särskilt skydd för konsumenter vid utskick av produkter eller utförande av tjänster utan föregående beställning

Riktat sig marknadsföringen av de obeställda produkterna eller tjänsterna till en konsument ska utskicket innehålla sådan information som föreskrivs i lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler (distansavtalslagen). Det innebär att näringsidkaren innan avtalet ingås måste lämna detaljerad information om sig själv, kostnader för produkten, leverans- och betalningsvillkor och om konsumentens rätt att ångra köpet m.m. (2 kap. 2 § distansavtalslagen). Informationen om ångerrätten ska omfatta huruvida och under vilka förutsättningar det finns en ångerrätt, tidsfristen och övriga villkor för ångerrätten, hur ångerrätten utövas samt att det finns ett standardformulär för utövande av ångerrätten och hur konsumenten kan ta del av det (2 kap. 2 § första stycket 9 distansavtalslagen).

Informationen måste ges klart och begripligt (2 kap. 3 § distansavtalslagen). Distansavtalslagen ställer också upp ett krav på att näringsidkaren, när ett avtal har ingåtts, inom rimlig tid ska ge konsumenten en bekräftelse på avtalet i läsbar och varaktig form. Bekräftelsen ska innehålla den information enligt 2 kap. 2 § första och andra styckena distansavtalslagen som inte redan getts i sådan form. Vid avtal om varor ska bekräftelsen enligt 2 kap. 4 § distansavtalslagen lämnas senast i samband med leveransen. När det gäller utskick av erbjudanden i form av tjänster ska bekräftelse lämnas senast i samband med att tjänsten börjar utföras (2 kap. 4 § distansavtalslagen). Eftersom distansavtalslagen föreskriver att bekräftelsen ska lämnas *när avtalet har ingåtts* är det i fråga om varor i praktiken omöjligt att uppfylla lagens krav genom endast ett utskick där såväl

avtalserbudandet och de varor som avtalet avser levereras samtidigt. Inte heller vid erbjudanden som avser tjänster kan informationskravet enligt distansavtalslagen uppfyllas endast genom ett utskick, eftersom avtal inte kan anses ha ingåtts förrän konsumenten har accepterat erbjudandet, vilket i de aktuella fallen torde ske genom att han eller hon betalar fakturan. Näringsidkarens underlåtenhet att uppfylla informationsplikten är emellertid i huvudsak marknadsrättsligt sanktionerad (2 kap. 6 § distansavtalslagen). Den avtalsrättsliga prövningen av om avtal ska anses har träffats och om det av något skäl ska anses vara ogiltigt måste, som tidigare har nämnts, göras separat. Avtalet kan alltså vara civilrättsligt giltigt trots att informationsplikten inte har uppfyllts. Den 14-dagarsfrist inom vilken konsumenten vid de flesta avtal har rätt att ångra köpet börjar emellertid inte löpa förrän näringsidkaren på föreskrivet sätt har informerat konsumenten om dennes ångerrätt eller ett år har gått från det att ångerfristen skulle ha löpt ut om information hade getts på föreskrivet sätt (2 kap. 10 § och 12 § fjärde stycket distansavtalslagen). Näringsidkaren anses ha bevisbördan för att information har lämnats på föreskrivet sätt (prop. 2013/14:15 s. 42). Även om avtal anses ha träffats, t.ex. till följd av konsumentens betalning enligt erbjudandet, har denne alltså rätt att under en viss tid ångra avtalet. Har näringsidkaren inte skickat föreskriven information om ångerrätten tillsammans med erbjudandet eller i en senare bekräftelse till konsumenten, har således konsumenten alltså rätt att frånträda avtalet under ett års tid.

Vissa typer av avtal är enligt 2 kap. 11 § distansavtalslagen undantagna från ångerrätten. Det handlar bl.a. om tjänster som fullgjorts och där konsumenten i förväg har gått med på att ingen ångerrätt ska gälla efter fullgörelsen. Det handlar bl.a. också om vissa avtals typer där en ångerrätt med hänsyn till varans eller tjänstens natur har ansetts vara olämplig. Någon ångerrätt finns inte heller vid avtal om brådskanie reparations- eller underhållsåtgärder som ingås vid ett hembesök på konsumentens begäran (prop. 2013/14:15 s. 80 f.). I dessa fall ger alltså distansavtalslagen inte konsumenter någon ångerrätt.

6.5 Faktura efter telefonsamtal

Betalningskrav med hänvisning till avtal

Att kräva betalning med hänvisning till att parterna har ingått ett avtal förekommer som en variant av fakturabedrägeri. I den kartläggning som utredningen har låtit göra har de flesta som drabbats av fakturabedrägeri efter kontakt uppgett att avtalet påstods ha ingåtts per telefon. I en del av dessa fall har det överhuvudtaget inte uppstått någon avtalsbundenhet eftersom parternas meningsutbyte inte kan anses utgöra viljeförklaringar i avtalsrättslig mening. I andra fall har det verkligen lämnats ett anbud som har accepterats av motparten. Avtalsbundenhet anses i sådana fall vanligen ha uppkommit. Omständigheterna vid avtalets tillkomst kan dock vara sådana att det föreligger grund för att ogiltigförklara det.

Som utgångspunkt är det den som gör gällande att det föreligger ett avtal som har bevisbördan för sitt påstående. Bevisbördan är uppfylld om parten lyckats styrka att avtal har träffats, dvs. beviskravet ligger på den nivå som normalt sett gäller i dispositiva tvistemål om inte högre eller lägre beviskrav har föreskrivits i en särskild bestämmelse. I dessa fall är det alltså fakturautställaren som har bevisbördan för att avtal har träffats. I syfte att skapa bevis för avtalsbundenhet förekommer därför, enligt uppgifter från företrädare för Polismyndigheten och Svensk Handel, att den som påstår att avtal har ingåtts per telefon har spelat in en mindre del av telefonsamtalet. Det förekommer att säljaren under ett telefonsamtal frågar efter viss information och därefter spelar in motpartens svar som bevis för att ett avtal har träffats. Säljaren kan också lämna ett anbud med ett helt annat, typiskt sett förmånligt erbjudande, och därefter spela in motpartens accept och påstå att den avser ett avtal med helt andra villkor. Det förekommer också att säljaren under den inledande delen av telefonsamtalet lämnar andra oriktiga uppgifter och därigenom vilseleder den uppringda parten att ingå avtal. Tekniska manipulationer kan också förekomma. Om kraven på avtals tillkomst ställs lågt återstår för den uppringda parten att göra gällande ogiltighet. Bevisbördan för att det föreligger omständigheter som utgör grund för ogiltighet åvilar i dessa fall den uppringda parten. Denne kan befinna sig i ett svårt bevisläge eftersom den inledande delen av telefonsamtalet – då vilseledandet sker – i regel inte spelas in.

Krav på överensstämmande viljeförklaringar

Den omständigheten att det har förekommit ett telefonsamtal mellan parterna innebär givetvis inte i sig att det vid samtalet har ingåtts ett avtal. Om påståendet om avtalsbundenhet grundas enbart på vad som förekommit vid parternas telefonsamtal måste det vid detta telefonsamtal ha lämnats både ett anbud och en accept som stämmer överens med anbudet för att påståendet ska vara korrekt. Ett anbud kännetecknas av att anbudsgivaren är införstådd med att det blir ett avtal vid en förbehållslös och rättidig accept, och en accept kännetecknas av att acceptanten är införstådd med att hans förklaring omedelbart leder till ett avtal. Samtidigt ska motpartens befogade uppfattning av förklaringen skyddas, se 32 § första stycket avtalslagen (Ds 2012:31, App to date. Konsumenternas rättsliga ställning när varor eller tjänster betalas via telefonräkningen, m.m., s. 84.)

Om de viljeförklaringar som parterna har avgett inte stämmer överens föreligger s.k. dissens och det finns då i regel inte något avtal, 6 § första stycket avtalslagen. Skulle den uppringda parten åberopa dissens lär dock säljaren, i vart fall om denne är oseriös, avfärda den uppringda partens uppfattning och framhärda i sin uppfattning att avtal ingåtts på säljarens villkor. Bevisbördan för att avtal har uppkommit vilar som tidigare nämnts på den som påstår avtal, i detta fall säljaren. Denne måste inte bara bevisa att avtal har uppkommit utan också vad avtalet innehåller. Om det emellertid ser ut som att parterna varit överens om att avtal träffats – även om det fortfarande är oklart vad detta avtal skulle ha inneburit – kan detta bli avgörande vid bevisvärderingen.

Det kan också tänkas att ett avtal verkligen har träffats men, enligt den uppringda partens mening, med ett annat avtalsinnehåll än det som säljaren gör gällande. Den som blivit uppringd kan anse sig vara utsatt för ett svek eller annat ogiltighetsgrundande förhållande, vilket i och för sig också kan vara fallet. I stället för att hävda ogiltighet skulle den uppringda parten i dessa fall kunna åberopa bindande avtal i enlighet med det verkliga avtalsinnehållet. Bevisbördan vilar på den som påstår avtal med visst innehåll, vilket således gäller för båda parterna i den aktuella situationen. Bevisproblemen kan emellertid vara särskilt stora för den uppringda parten, och särskilt om säljaren senare skickat sina avtalsvillkor i en

avtalsbekräftelse. Verkan av avtalsbekräftelser behandlas närmare nedan under avsnitt 6.7.

Kan det visas att det förelåg dissens, men inte någon av parterna gör gällande att något avtal inte skulle ha träffats, finns två alternativ. Om en av parterna i samband med avtalsingåendet måste ha insett dissensen, ankommer det på den parten att meddela sin motpart detta. Har parten underlåtit att lämna ett meddelande om att dissens förelåg anses avtal ha uppstått i enlighet med motpartens uppfattning om avtalets innebörd, 6 § andra stycket avtalslagen. Om inte någon av parterna måste ha insett dissensen får tvisten lösas genom att utforska det objektiva förklaringsinnehållet i respektive parts uttryck och handlingar, varvid även beaktas vad en part borde ha insett om omständigheterna. Här har inte någon av parterna något försteg i bevishänseende, såvida inte säljaren senare skickat sina villkor i en avtalsbekräftelse, se vidare härom i avsnitt 6.7.

Såvida inget anstånd med svaret har medgetts måste anbud som lämnas per telefon antas direkt för att vara gällande. Det följer av 3 § andra stycket avtalslagen. Det innebär att en betalning av en faktura som skickas ut efter ett telefonsamtal som utgångspunkt inte kan anses utgöra en rättidig accept av ett anbud som lämnats under telefonsamtalet, såvida inte den som lämnat anbudet också har lämnat anstånd med accepten. Har inget anstånd lämnats anses alltså accepten (dvs. betalningen) ha lämnats för sent för att binda anbudsgivaren. Vid påstående om att en betalning ska anses utgöra en accept kan alltså i regel den invändningen göras att accepten i vart fall ska anses ha lämnats för sent. Det kan emellertid förekomma att näringsidkaren lämnar ett anbud per telefon, eller att parterna diskuterar ett avtal per telefon, medan anbud och accept utväxlas genom att anbudsgivaren skickar ut en bekräftelsehandling som undertecknas av den uppringda parten. Betydelsen av skriftliga bekräftelser behandlas närmare nedan.

Vilseledande uppgifter innan avtalsslut kan grunda ogiltighet

En metod som tillämpas för att vilseleda fakturamottagaren att ingå ett avtal per telefon är att säljaren inleder med att lämna felaktiga uppgifter, t.ex. genom att hävda att det redan finns ett löpande avtal mellan parterna och att ett nytt "uppsägningsavtal" måste

träffas för att avtalet ska kunna avslutas i förtid. Avtal som träffas under sådana förhållanden kan ogiltigförklaras med stöd av 30 § avtalslagen. Har fakturamottagaren redan betalat kan han eller hon kräva återgång av prestationen på samma grund. Att vilseleda någon till en förmögenhetsöverföring på detta sätt kan, som tidigare nämnts, också vara straffbart som bedrägeribrott enligt 9 kap. 1–3 §§ brottsbalken. På senare tid har meddelats domar i flera omfattande mål där de tilltalade har dömts för grova bedrägerier för att ha vilselett, företrädesvis enskilda företagare, på det sätt som ovan beskrivits (se Hovrätten över Skåne och Blekinges domar den 6 maj 2015 i mål B 2095-14 och den 27 november 2013 i mål B 1657-12). Både den civilrättsliga bestämmelsen och de straffrättsliga bestämmelserna förutsätter att fakturautställaren kan anses ha agerat otillbörligt.

Misstag som brist i viljeförklaringen

En viljeförklaring som har framkallats genom felaktiga eller vilseledande uppgifter från fakturautställarens sida kan också angripas med stöd av 32 § första stycket avtalslagen. I bestämmelsen regleras följden av att en viljeförklaring på grund av felskrivning eller annat misstag på avgivarens sida fått ett annat innehåll än vad som åsyftats. Avsändaren av viljeförklaringen är i en sådan situation inte bunden av viljeförklaringens innehåll om motparten insåg eller borde ha insett misstaget. Motsatsvis gäller som huvudregel att motpartens tillit till viljeförklaringen respekteras om denne är i god tro beträffande avsändarens avsikt med densamma (Adlercreutz och Gorton, Avtalsrätt I, 13:e upplagan 2011, s. 275 ff.). Tillämpningsområdet för bestämmelsen om förklaringsmisstag sammanfaller delvis med tillämpningsområdet för bestämmelsen om svek. Bestämmelsen om förklaringsmisstag förutsätter emellertid inte att misstaget har framkallats genom något otillbörligt förfarande hos motparten. Förklaringsmisstag kan därför åberopas även i de fall något otillbörligt förfarande inte går att styrka. Så kan vara fallet t.ex. när en telefonförsäljare har varit så otydlig med på vilket företags uppdrag han eller hon ringer att den som tar emot samtalet får uppfattningen att avtalserbjudandet kommer från ett helt annat företag, t.ex. ett företag där den uppringda parten redan är kund. Konsekvensen av att bestämmelsen om förklaringsmisstag tillämpas blir att viljeförkla-

ringen anses vara behäftad med en sådan brist att den inte ska anses utgöra någon bindande viljeförklaring. Avtalsbundenhet anses därmed överhuvudtaget inte ha uppstått.

Tvång som ogiltighetsgrund

Det kan förekomma att parter pressas att ingå avtal. Den uppringande säljaren kan t.ex. hävda att det föreligger ett avtal sedan tidigare och att rättsliga åtgärder kommer att vidtas om den som blir uppringd inte ingår ett nytt "uppsägningsavtal". Dessa situationer gränsar mot vilseledandesituationen, eftersom säljarens förfarande i regel innefattar vilseledande påståenden om tidigare avtalsbundenhet. Den uppringda parten kan känna sig tvungen att ingå avtalet av flera orsaker. Han eller hon kan ha blivit osäker på om avtalsbundenhet föreligger, utan att direkt ha blivit vilseledd, och dessutom känna sig pressad att ingå det nya avtalet inför hotet om rättsliga åtgärder. I dessa situationer kan avtalet ogiltigförklaras med stöd av 29 § avtalslagen. Det förutsätter emellertid dels att tvånget anses vara rättsstridigt, dels att det utövats av den avtalslutande parten själv, alternativt att denne insett eller bort inse att rättshandlingen framkallats genom rättsstridigt tvång som någon annan utövat.

Att utnyttja annans utsatthet kan utgöra grund för ogiltighet

Ett annat exempel på omständigheter som kan grunda ogiltighet är att säljaren medvetet har utnyttjat att motparten befunnit sig i en trängd situation. Som exempel på en sådan situation kan nämnas försäljning av en annons på en sökmotor på internet som riktas mot en ålderssvag eller dement person som visserligen är registrerad som näringsidkare men som inte bedriver någon näringsverksamhet i egentlig mening. Det kan t.ex. vara fråga om en person som äger skog och som överhuvudtaget inte är i behov av någon marknadsföring av sin verksamhet. I dessa fall kan avtalet vara ogiltigt på grund av ocker enligt 31 § avtalslagen.

För att ogiltighet ska inträda enligt 31 § avtalslagen krävs att motparten anses ha befunnit sig i trångmål eller beroende ställning alternativt lidit av oförstånd eller lättsinne, vilket parten också

måste ha utnyttjat. Det krävs vidare att det råder ett uppenbart missförhållande mellan prestation och motprestation. Ocker är också ett brott enligt 9 kap. 5 § brottsbalken. För att straffrättsligt ocker ska föreligga krävs dock att förfarandet har lett till en förmögenhetsöverföring. Civilrättslig ogiltighet kan således inträda trots att ockerbrottet inte har fullbordats därför att betalning enligt avtalet inte har erlagts ännu. Försök till ocker är emellertid också straffbart (9 kap. 11 § brottsbalken).

I praktiken torde det i många fall vara svårt att bevisa att säljaren känt till och utnyttjat motpartens särskilda svagheter, särskilt när avtalet ingås per telefon. I en del av dessa fall skulle i stället lagen (1924:323) om verkan av avtal, som slutits under påverkan av en psykisk störning kunna tillämpas. Enligt den lagen är ett avtal som någon har ingått under påverkan av en psykisk störning ogiltigt, oavsett om motparten har varit i ond tro beträffande den andres sinness tillstånd eller inte. Utgångspunkten är att utgivna prestationer ska gå åter. Kan det inte ske har den som ingått avtalet under sådant sinness tillstånd endast skyldighet att betala ersättning motsvarande den nytta han eller hon har haft av prestationen, såvida inte motparten var i god tro och därför har rätt till viss ersättning för den förlust som föranletts av avtalet. I tillägg till ovan angivna ogiltighetsgrunder kan även 33 § avtalslagen bli tillämplig om handlandet anses vara i strid mot tro och heder.

Distansavtalslagen ger konsumenter ett särskilt skydd vid avtal som ingås per telefon

Lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler (distansavtalslagen) är tillämplig även på avtal som ingås per telefon mellan näringsidkare och konsument. Vid telefonförsäljning ska försäljaren i början av samtalet informera konsumenten om sitt namn, samtalets syfte, näringsidkarens identitet och försäljarens relation till näringsidkaren (2 kap. 2 § tredje stycket distansavtalslagen). Kraven på att näringsidkaren innan avtalet ingås ska lämna viss information, bl.a. om konsumentens ångerrätt, gäller även i dessa situationer. Det finns inget krav på att informationen ska lämnas skriftligen i detta skede men däremot att den ska ges klart och begripligt och på ett sätt som är anpassat till det medel för distanskommunikation som används (2 kap. 3 § distansavtalslagen).

Bevisbördan för att information har lämnats anses åvila näringsidkaren (prop. 2013/14:15 s. 42). Informationen ska dessutom lämnas i läsbar och varaktig form senast i samband med den bekräftelse på avtalet som enligt 2 kap. 4 § andra stycket ska lämnas inom rimlig tid och senast i samband med leverans av varorna eller när tjänsten börjar utföras. Underlåtenhet att lämna föreskriven information är, som tidigare redogjorts för, i huvudsak marknadsrättsligt sanktionerad. Ångerfristen börjar dock inte heller i dessa fall löpa förrän konsumenten har informerats om ångerrätten på föreskrivet sätt eller ett år har gått från det att ångerfristen skulle ha löpt ut om information hade getts på föreskrivet sätt (2 kap. 12 § fjärde stycket distansavtalslagen). Eftersom informationen om ångerrätten kan lämnas muntligen vid ett telefonsamtal och ångerfristen när det gäller avtal om tjänster börjar löpa redan när avtalet träffas, kan ångerfristen dock ha löpt ut redan innan konsumenten får någon skriftlig bekräftelse på avtalet eller någon faktura. Vid telefonförsäljning av tjänster är det följaktligen tämligen enkelt för den oseriöse näringsidkaren att kringgå det skydd som distansavtalslagen erbjuder. Som tidigare har nämnts är vissa avtal enligt 2 kap. 11 § distansavtalslagen också undantagna från ångerrätten. Särskilda regler gäller också vid avtal om finansiella tjänster och finansiella instrument.

6.6 Ljudinspelningar som bevisning – utvärdering av underrättspraxis

Utgångspunkter för genomgången

Tidigare har redogjorts för de rättsliga förutsättningarna för avtalsbundenhet respektive ogiltighet av avtal som ingås per telefon, liksom vilken part som har bevisbördan för respektive påstående. Av betydelse för bedömningen av det rättsliga skydd som avtalsrätten ger är också vilka krav som ställs på bevisningen och hur denna värderas. Utgångspunkten för bevisvärderingen är den fria bevisprövningens princip, som kommer till uttryck i 35 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken. Bevisvärderingen omfattar samtliga omständigheter i varje enskilt fall, vilket medför att det är svårt att göra några generaliseringar i fråga om bevisvärdet av ett visst bevismedel eller bevisvärderingen vid en viss avtalstyp. Utredningen har

dock ansett det vara av värde att inhämta och analysera ett antal domar där ljudinspelningar av telefonsamtal har utgjort en del av bevisningen för partens påstående om att det har träffats ett muntligt avtal respektive att avtalet ska anses vara ogiltigt.

Utredningen har inhämtat 29 tingsrättsavgöranden och därutöver 9 fall som också prövats av hovrätt. Det är emellertid viktigt att komma ihåg att det utöver dessa domar torde finnas fler avgöranden som har behandlat dessa frågor. Att utredningen har valt ut just dessa avgöranden innebär inte heller att man därav kan dra slutsatsen att det i dessa fall har varit fråga om någon form av fakturabedrägeri.

Ljudinspelningar som bevis för att avtal har träffats

I ett antal av de domar som utredningen har tagit del av har rätten kommit fram till att ljudinspelningarna har innehållit ett tillräckligt tydligt anbud och en tillräckligt tydlig accept för att avtalsbundenhet ska anses ha uppkommit (Se bl.a. Svea hovrätts dom den 5 februari 2013 i mål T 6332-12, Umeå tingsrätts dom den 11 september 2012 i mål FT 2687-11, Norrköpings tingsrätts dom den 28 februari 2012 i mål FT 3383-11, Stockholms tingsrätts dom den 3 april 2012 i mål T 14749-11, Solna tingsrätts dom den 5 september 2012 i mål FT 7115-11, Mora tingsrätts dom den 3 januari 2012 i mål FT 1609-11). I merparten av dessa mål omfattade ljudinspelningen endast en del av samtalet. I ett mål står det klart att flera av ljudinspelningarna inte omfattade själva avtalssluten men att rätten gjorde bedömningen att det som sades utgjorde en bekräftelse på att avtal hade ingåtts tidigare under samtalet och att detta var tillräckligt för att uppfylla beviskravet.

I ett fåtal fall har rätten gjort bedömningen att innehållet i ljudinspelningen inte tillräckligt tydligt utvisade att anbud och accept skulle ha lämnats och att något avtal därför inte kunde anses ha uppkommit (Södertörns tingsrätts dom den 2 april 2012 i mål FT 2109-12, Skaraborgs tingsrätts dom den 25 september 2012 i mål FT 4613-11 och Göteborgs tingsrätts dom den 6 december 2012 i mål T 6646-12).

Det förekommer också ett par domar där rätten har ansett att den bekräftelse som spelats in inte utgjorde tillräcklig bevisning när

det var tvistigt vad som sagts dessförinnan. I en av domarna förde rätten ett bevissäkringsresonemang och uttalade att det inte kunde anses vara alltför betungande för telefonsäljarbolaget att i efterhand bevisa vad som har sagts under hela avtalsförhandlingen med följande eventuella avtalsslut, eftersom bevisning enkelt kunde säkras t.ex. genom att hela telefonsamtalet spelades in (Ångermanlands tingsrätts dom den 20 februari 2012 i mål FT 594-11). Ett liknande resonemang fördes i Lunds tingsrätts dom den 28 januari 2010 i mål FT 5043-09 (se också Södertörns tingsrätts dom den 14 september 2012 i mål FT 8169-12 och Hovrätten för Västra Sveriges dom den 31 oktober 2012 i mål FT 1424-12).

Invändningar om vilseledande och manipulerade ljudinspelningar

Det är vanligt att svaranden i de domar som utredningen har tagit del av har invänt att den som tagit emot samtalet har blivit vilseledd under den delen av telefonsamtalet som inte spelats in. Det förekommer också påståenden om att ljudinspelningarna har blivit manipulerade. Det står i dessa fall klart att bevisbördan för att det har förelegat omständigheter som utgör grund för att avtalet ska anses vara ogiltigt som utgångspunkt anses åvila svaranden. I flera fall har dock uttalats att svaranden har att göra invändningen antaglig, dvs. rätten har tillämpat ett lägre beviskrav än vad som normalt gäller i tvistemål. Se bl.a. Södertörns tingsrätts dom den 14 september 2012 i mål FT 8169-12 och Svea hovrätts dom den 9 januari 2012 i mål FT 9604-10, se också Södertörns tingsrätts dom den 9 mars 2012 i mål FT 17796-11 och Göta hovrätts dom den 10 december 2010 i mål FT 229-10.

I några fall har de uppringda parterna gjort gällande att deras accept skulle anses utgöra ett förklaringsmisstag, därför att de trott att erbjudandet kom från ett annat – välkänt – företag och att säljaren antingen hade medvetet framkallat denna förväxling eller i vart fall varit medveten om och utnyttjat förväxlingsrisken. I dessa fall har rätten gjort en bedömning av dels om företagsnamnen objektivt sett varit lika och dels vad som framgått av ljudinspelningarna av vad säljaren hade sagt. Att det var tvistigt vad som hade sagts innan inspelningen började har i dessa fall inte ansetts ligga säljaren till last (Hudiksvalls tingsrätts dom den 12 april 2012 i mål FT 2207-11,

Eskilstuna tingsrätts dom den 15 maj 2012 i mål FT 2529-11, Värmlands tingsrätts dom den 3 juli 2012 i mål FT 5631-11).

Det förekommer emellertid ett par domar där rätten har ansett att den uppringda parten har lämnat trovärdiga uppgifter om hur denne vilseletts under den inledande delen av telefonsamtalet och att säljaren inte lyckats motbevisa dessa uppgifter genom vad som framgått av ljudinspelningen (Nyköpings tingsrätts dom den 19 april 2010 i mål T 2912-09 och Nacka tingsrätts dom den 22 oktober 2012 i mål FT 2962-12).

Slutsatser om ljudinspelningar som bevismedel

Bevisbördan för avtals förekomst har lagts på den som påstår avtal och bevisbördan för ogiltighetsgrundande omständigheter och bevismanipulation har lagts på den som åberopar detta.

Beviskraven för den uppringda partens påstående om ogiltighetsgrundande omständigheter eller bevismanipulation har ibland satts klart lägre än det allmänna beviskravet styrkt.

Ljudinspelningar har tillmätts olika bevisvärde. Det faktum att endast ett kortare avsnitt av samtalet har spelats in har ibland inte varit tillräckligt för att ifrågasätta telefonsäljarens påstående om avtal och avtalsinnehåll.

6.7 Faktura efter skriftlig bekräftelse via post, fax eller e-post

Utbyte av skriftliga meddelanden

Ett tillvägagångssätt som enligt uppgift från företrädare för Polismyndigheten och Svensk Handel tillämpas vid fakturabedrägeri går ut på att få motparten att skriftligen bekräfta en beställning eller ett erbjudande för att sedan göra gällande att bekräftelsen innebär att avtal har ingåtts och att motparten är betalningsskyldig enligt avtalet (jfr även rättsfallen MD 2003:17, MD 2003:37 och MD 2003:38). Det kan gå till så att fakturautställaren skickar ut en talong med förtryckta företagsuppgifter som mottagaren uppmanas att granska innan uppgifterna ska föras in i en katalog eller på en hemsida på internet. Intrycket är således att uppgifterna hur som helst kommer

att publiceras, antingen i befintligt skick eller efter mottagarens ändringar, utan att det är fråga om ett avtalsingående eller i vart fall utan tillkommande betalningsskyldighet. Talongen innehåller dessutom avtalstext som har getts en undanskymd plats för att inte upptäckas och som enligt sin ordalydelse förbinder den som under-tecknar avtalet att betala för införandet av uppgifterna. Som tidigare har redogjorts för förutsätts i princip att det finns en gemensam partsavsikt hos parterna att bli bundna av avtalet för att avtal ska uppkomma. Denna partsavsikt ska vidare förmedlas till motparten genom en till denne riktad viljeförklaring. Som en allmän rättsgrundsats, vilken indirekt kan utläsas av 35 § första stycket och 1 § första stycket avtalslagen, anses gälla att viljeförklaringen för att överhuvudtaget ha rättsverkningar måste ha kommit till anbudstagarens kännedom samt att det ska ha skett genom anbudsgivarens åtgärder. Har anbudsgivaren stoppat anbudet på vägen, jfr 7 § avtalslagen, kan det således inte åberopas av motparten, även om denne har fått kännedom om det på omvägar (se NJA 2012 s. 1095 och NJA 2000 s. 747 I och II). Parten ska vidare ha avsett att avge en viljeförklaring för att hans eller hennes agerande ska anses utgöra en viljeförklaring, såvida inte mottagaren med fog uppfattat agerandet som en viljeförklaring. Viljeförklaringen är inte heller gällande om den utan partens vilja kommit ur dennes besittning, t.ex. ett brev med ett anbud eller en accept som utan partens vetenskap postats av en välvillig släkting.

Ett utskick av en talong med det innehåll som ovan beskrivits kan som utgångspunkt vara att anse som en viljeförklaring i form av ett anbud att ingå avtal på de villkor som framgår av talongen. I den situation som den ovan beskrivna är syftet emellertid att mottagaren inte ska upptäcka att det är fråga om ett anbud att ingå avtal eller i vart fall inte vilka villkor som ska gälla enligt avtalet. Om den som skriver under inte är medveten om att det är en rättshandling utgör undertecknandet inte någon viljeförklaring. Undanskymd villkorstext talar starkt för att villkoren inte ska vara gällande, (Bernitz, Standardavtalsrätt, 8 uppl. 2013, s. 71 f., och jfr rättsfallet NJA 2011 s. 600 p. 8–9). Bevisbördan för att handlingen utan partens vilja kommit ur hans besittning eller att det förelegat omständigheter som medför att partens agerande inte ska anses utgöra en viljeförklaring, trots att det utåt sett framstår som en sådan, anses emellertid åvila den part som påstår det (Grönfors och Dotevall,

Avtalslagen. En kommentar, 4 uppl. 2010, s. 236). Grundas påståendet om avtal på en handling som till sin utformning är sådan att rättshandlingskaraktären lätt kan missförstås torde förutsättningarna för att undgå avtalsbundenhet vara goda. I annat fall torde det tvärtom vara svårt för den som har undertecknat ett sådant avtal att vinna framgång med sitt påstående om att undertecknandet inte har utgjort någon viljeförklaring att ingå avtal.

Ensidiga bekräftelser efter muntlig kontakt

Vid avtal som träffas muntligen är det inte ovanligt att den ena parten skickar en beställningsbekräftelse eller någon liknande handling till motparten, som en bekräftelse av vad som överenskommits. Det kan också förekomma att sådana bekräftelser skickas ut utan att parterna har träffat någon överenskommelse eller att uppgifterna i bekräftelsen avviker från vad som avtalats muntligen. I de senare fallen kan syftet med utskicket vara att åstadkomma avtalsbundenhet överhuvudtaget eller på för avsändaren mer förmånliga villkor, alternativt att skapa bevis för att avtalsbundenhet har uppkommit eller att inge osäkerhet hos motparten i frågan. Diskrepansen mellan vad som har sagts och vad som framgår av bekräftelsen kan givetvis också bero på att någon av parterna har misstagit sig om vad den andre har avsett med sin viljeförklaring.

Vilken betydelse en bekräftelse har beror på vad som tidigare förevarit mellan parterna. I de fall bekräftelsen kan ses som ett slutligt ställningstagande i fråga om avtalsvillkoren, dvs. som en accept av ett tidigare lämnat anbud, kan det, i enlighet med 6 § andra stycket avtalslagen, föreligga en skyldighet för mottagaren av bekräftelsen att agera om han eller hon inte vill bli bunden av avtalet såsom det framgår av bekräftelsen. Det förutsätter dock att den som får bekräftelsen dessförinnan har avgett ett anbud och att han eller hon måste inse att motparten anser att bekräftelsen, som alltså i detta fall är att betrakta som en accept, överensstämmer med anbudet.

En sådan svarsplikt kan föreligga även i de fall bekräftelsen har föregåtts av en tidigare lämnad uppfordran att avge anbud, dvs. ett anbud med förbehåll att det inte ska ses som bindande. För att bundenhet ska uppstå i dessa fall krävs att anbudet inkommer inom

rimlig tid efter uppfordran att lämna anbud samt att mottagaren måste inse att anbudet framkallats genom hans eller hennes uppfordran (9 § avtalslagen). Motsvarande svarsplikt kan uppstå om en kontrahent enbart har efterfrågat ett anbud, utan att ha föreskrivit anbudsvillkoren, så som krävs för att 9 § ska vara tillämplig. Härför krävs dock att ett anbud sedan inkommit och att kontrahenten måste ha insett att anbudsgivaren uppfattade att avtal skulle uppkomma om kontrahenten inte hörde av sig (se rättsfallet NJA 1962 s. 276). Bekräftelsen eller meddelandet kan i de nu nämnda situationerna anses utgöra ett led i tillkomsten av avtalet och som sådan ha avtalsverkan.

En svarsplikt kan föreligga också när parterna sedan tidigare står i ett särskilt förhållande till varandra. I 21 § lagen (1991:351) om handelsagentur stadgas en sådan svarsplikt. En näringsidkare som förhandlat med en handelsagent och som därefter fått ett meddelande från agentens huvudman om att denne bekräftar ett avtal eller antar ett anbud som agenten har sänt in, måste utan oskäligt uppehåll meddela huvudmannen om han eller hon anser sig inte ha träffat något avtal eller lämnat något anbud, eller anser att avtalet eller anbudet är oriktigt återgivet. Underlåter näringsidkaren att besvara meddelandet har denne att visa att avtal inte träffats eller att avtalet ska ha annat innehåll. Huvudmannens meddelande får alltså i dessa fall presumtionsverkan.

En regel om presumtionsverkan i kommersiella förhållanden har etablerats också utanför trepartsrelationer. I rättsfallet NJA 1930 s. 131 skickade en förhandlingspart dagen efter förhandlingarna en avtalsbekräftelse med de villkor som enligt förhandlingsparten utgjorde avtalsinnehåll. Motparten reagerade inte mot dessa. Först efter det att naturaprestationen hade fullgjorts uppstod tvist om avtalsinnehållet. Eftersom motparten inte lyckades visa att avtalet haft annat innehåll fick bekräftelsens villkor antas spegla avtalsinnehållet. I rättsfallet NJA 2006 s. 638 ansågs det visat att avtal hade ingåtts mellan två näringsidkare när det var utrett att de fört så långtgående förhandlingar att den ena parten, som påstod sig vara av uppfattningen att avtal träffats, därefter skickat ut en bekräftelse av vad som överenskommits och motparten förhållit sig passiv till bekräftelsen. Det ansågs i detta fall ankomma på motparten att motbevisa påståendet om att avtal hade träffats under parternas förhandlingar.

När det gäller konsumenter eller privatpersoner följer av rättsfallet NJA 1962 s. 270, vilket bekräftas i rättsfallet NJA 2006 s. 638, att deras passivitet inför bekräftelser inte medför någon avtals- eller presumtionsverkan, men att det mot bakgrund av den fria bevisvärderingens princip inte kan uteslutas att passiviteten kan medföra viss bevisverkan.

En förutsättning för att en bekräftelse ska anses ha presumtionsverkan är dock att förhandlingar verkligen har förts. Bevisbördan för att det har förekommit förhandlingar mellan parterna åvilar den som gör gällande att avtal träffats eller som annars påstår att bekräftelsen ska ha presumtionsverkan.

För näringsidkare som blivit uppringda leder ovanstående resonemang till slutsatsen att det i de fall det förekommit avtalsdiskussioner per telefon kan föreligga en presumption för att avtal har ingåtts i enlighet med en därefter utsänd bekräftelse, om inte näringsidkaren inom rimlig tid protesterar mot den. Även för konsumenter kan det ur bevissynpunkt vara förenat med en viss risk att förhålla sig passiv till en skriftlig bekräftelse som har föregåtts av ett telefonsamtal.

Skriftliga utskick och avtalsbekräftelser i underrättspraxis

Utredningen har på samma sätt som när det gäller ljudinspelningar som bevis för avtal eftersökt tingsrättsdomar som kan säga något om den bevisrättsliga tillämpningen av skriftliga bekräftelser efter muntliga avtal per telefon respektive skriftliga erbjudanden genom utskick. Utredningen har emellertid endast funnit ett par sådana civilrättsligt grundade domar. I det ena fallet var det fråga om en talong som skickats ut med ett erbjudande om att uppdatera företagsinformation. Svaranden hade undertecknat talongen och påstods därigenom ha ingått ett avtal enligt det innehåll som framgick av talongen. Svarandens invändning om att avtalet skulle anses vara ogiltigt på grund av talongens vilseledande utformning fick emellertid gehör hos rätten (Södertörns tingsrätts dom den 4 oktober 2013 i mål FT 6154-13).

I ett annat avgörande var det fråga om ett muntligt avtal som bekräftats skriftligen via fax. Svaranden gjorde gällande att den bekräftelse som käranden hade skickat hade getts ett annat innehåll

än vad parterna avtalat per telefon och att hans undertecknande av bekräftelsen därför utgjorde ett förklaringsmisstag alternativt att han blivit svikligen förledd. Bevisbördan för att parterna hade träffat ett muntligt avtal med annat innehåll än det undertecknade ansågs vila på svaranden (Göta hovrätts dom den 29 april 2011 i mål FT 2586-10).

6.8 Faktura efter besök på hemsida på internet

Avtal via internet ingås enligt samma principer som andra avtal

När avtal ingås via internet gäller samma formfria anbud-acceptmodell som enligt huvudregeln tillämpas för övriga avtal (jfr Ds 2012:31, s. 83). Samma begränsningar i formfriheten gäller även i dessa fall, t.ex. för vissa typer av konsumentavtal och i de fall parterna har avtalat om något annat, exempelvis att avtalet dem emellan ska upprättas skriftligt för att vara gällande, eller då handelsbruk eller sedvänja säger annat (1 § andra och tredje styckena avtalslagen). Utgångspunkten är således att det måste ha utväxlats två samstämmiga viljeförklaringar för att avtal ska anses ha träffats. Den som marknadsför sina varor eller tjänster via internet anses inte därigenom ha lämnat något anbud eller ens en sådan uppfordran att avge anbud som avses i 9 § avtalslagen med de rättsverkningar som anges där. Det är i stället fråga om något som snarast kan kallas för utbud, dvs. marknadsföringen i sig är helt utan avtalsrättsliga förpliktelser för säljaren (jfr Adlercreutz och Gorton, *Avtalsrätt I*, 13:e upplagan 2011, s. 61 f. och Ds 2012:31, s. 81 f.). Att besöka en hemsida varigenom säljarens produkter eller tjänster marknadsförs kan inte heller anses innebära att besökaren ger uttryck för någon viljeförklaring att ingå avtal, lika litet som den som går in i en vanlig självbetjäningsbutik därigenom förbinder sig att handla. Hur respektive parts viljeförklaring manifesteras beror framför allt på hur hemsidan är utformad. Ofta är det fråga om utbyte av flera meddelanden innan ett bindande anbud föreligger som kan antas genom en accept. En beställning av varor kan t.ex. gå till så att den presumtive köparen klickar på olika ikoner som avser olika produkter för att läsa mer om dem och för att sedan samla dem i en virtuell inköpskorg. Därefter kan köparen i regel genom en tangenttryckning uttrycka sin önskan om att gå till den virtuella kassan. I regel

tillfogar säljaren i detta skede leveransvillkor och eventuella andra villkor som köparen ombeds bekräfta för att kunna gå vidare i processen. Olika val för leverans och betalning finns i regel också. Normalt sett har köparen möjlighet att ändra beställningen eller helt avstå från köpet ända fram till dess att han eller hon väljer att genom en tangentryckning slutföra eller bekräfta köpet. Det finns också ett marknadsrättsligt krav på att den som står för en hemsida ska tillhandahålla lämpliga och tillräckligt effektiva tekniska hjälpmedel som gör det möjligt för beställaren att upptäcka och rätta till sina eventuella inmatningsfel innan denne gör en beställning, 10 § lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informations-samhällets tjänster. Underlåtenhet att följa bestämmelsen är emellertid inte civilrättsligt sanktionerad.

Liksom vid andra avtal gäller att det inte är fråga om en viljeförklaring i avtalsrättslig mening om avgivaren inte är medveten om att han eller hon avger en viljeförklaring. Den som manifesterar något som utåt sett framstår som en viljeförklaring har dock, som tidigare redogjorts för, bevisbördan för att det föreligger omständigheter som medför att hans eller hennes agerande inte ska anses utgöra en viljeförklaring.

Misstag och vilseledande information

Beställningar på internet görs ibland snabbt och den information som finns om produkter, tjänster och villkor kan i vissa fall vara bristfällig i olika avseenden. Utredningen har under arbetet med kartläggningen också fått uppgifter om att det förekommer att hemsidor medvetet utformas så att besökare ska råka klicka på en ikon som enligt sin ordalydelse innebär att de ingår avtal om prenumeration av en viss vara eller tjänst eller att de accepterar vissa villkor, t.ex. i fråga om pris och betalning för varan eller tjänsten, trots att de inte avsett att ingå avtal överhuvudtaget eller i vart fall inte på de aktuella villkoren. Därefter faktureras kunden i enlighet med avtalet.

Generellt sett kan regeln om förklaringsmisstag i 32 § första stycket avtalslagen tillämpas även i dessa situationer. Som tidigare redogjorts för krävs dock att motparten insett eller borde ha insett partens misstag. Är hemsidan i sig utformad på ett sådant sätt att

den gett upphov till förklaringsmisstaget torde det i regel inte vara svårt att vinna framgång med en invändning om förklaringsmisstag. Anses förutsättningarna i bestämmelsen vara uppfyllda blir konsekvensen att någon avtalsbundenhet inte föreligger. I praktiken kan det dock vara svårt att bevisa hur en hemsida vid ett visst tillfälle har varit utformad.

Bestämmelserna i avtalslagen om svarsplikt vid avtalsingående, 4 § andra stycket, 6 § andra stycket och 9 § avtalslagen innehåller subjektiva element. Eftersom parterna vid avtal över internet inte talat och förhandlat med varandra och därför sällan kan känna till att motparten utgår från något som avviker från det objektiva förklaringsinnehållet, blir det i allmänhet inte aktuellt att tillämpa dessa bestämmelser. Om en part emellertid känner till att motparten utgår från en felaktig förutsättning, t.ex. därför att ett utbud är förädliskt utformat, men håller tyst om detta, kan 6 § andra stycket avtalslagen naturligtvis tillämpas även vid avtal över internet, (Ds 2012:31, s. 83).

Ångerrätt för konsumenter i vissa fall

Lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler (distansavtalslagen) är tillämplig på många av de avtal som konsumenter ingår via internet. Kraven på information och rätten att ångra sig och frånträda avtalet gäller även i dessa fall. En beställning via en webbplats som medför betalningsförpliktelse är dessutom endast bindande för konsumenten om förpliktelsen har tydliggjorts före beställningen och konsumenten uttryckligen har påtagit sig förpliktelsen (2 kap. 9 § distansavtalslagen). Distansavtalslagen är dock inte tillämplig på alla tjänster. Enligt 2 kap. 1 § andra stycket 5 gäller inte reglerna om bl.a. ångerrätt och krav på information för avtal som avser en tjänst som fullgörs genom användning av en telefon, internet- eller faxuppkoppling, om tjänsten utförs vid ett enda tillfälle. Som exempel på en sådan tjänst kan nämnas vädersms-tjänst (prop. 2013/2014:15 s. 76). Bland undantagen finns avtal som avser digitalt innehåll som levereras på något annat sätt än på ett fysiskt medium, om konsumenten uttryckligen har samtyckt till leverans på detta sätt och gått med på att det inte finns någon ångerrätt (2 kap. 11 § första stycket 11 distansavtalslagen). De avtal

som avses är t.ex. köp av datorprogram, applikationer, spel, musik, videor eller texter där åtkomsten sker genom nedladdning eller direktuppspelning. Konsumenten ska uttryckligen samtycka till att det inte finns någon ångerrätt, t.ex. genom att underteckna en handling, fylla i en särskild ruta eller på särskild fråga muntligen godkänna överenskommelsen (prop. 2013/14:15 s. 89 f.).

6.9 Oskäliga avtalsvillkor

Oskäliga avtalsvillkor kan jämkas eller lämnas utan avseende

För alla typer av avtal gäller att oskäliga avtalsvillkor under vissa förutsättningar kan jämkas eller lämnas utan avseende med stöd av 36 § avtalslagen. Den stora generalklausulen, som bestämmelsen brukar kallas, infördes i avtalslagen under senare delen av 1970-talet och kompletterar lagens övriga bestämmelser om överksamhet. Enligt bestämmelsens första stycke 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. Vidare framgår av första stycket andra meningen att om villkoret har sådan betydelse för avtalet att det inte skäligen kan krävas att detta i övrigt ska gälla med oförändrat innehåll, får avtalet jämkas även i annat hänseende eller i sin helhet lämnas utan avseende. Utgångspunkten är alltså att bestämmelsen i första hand ska användas för att jämka oskäliga avtalsvillkor, till skillnad från bestämmelserna i 28–33 §§ avtalslagen där rättsföljden är ogiltighet av rättshandlingen. I vissa fall kan emellertid tillämpning av 36 § avtalslagen leda till partiell jämkning av även andra delar av avtalet eller till att avtalet helt lämnas utan avseende. I praktiken kan rättsföljden alltså bli total överksamhet (Grönfors och Dotevall. Avtalslagen. En kommentar, 4 uppl. 2010, s. 242).

Av andra stycket i bestämmelsen framgår att det vid prövning enligt första stycket ska tas särskild hänsyn till behovet av skydd för den som i egenskap av konsument eller av annat skäl intar en underlägsen ställning i avtalsförhållandet. Bestämmelsen är dock inte begränsad till sådana avtalsförhållanden.

Genom 11 § lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden har en modifierad tillämpning av generalklausulen i

36 § avtalslagen föreskrivits för vissa fall, 36 § fjärde stycket avtalslagen. Som tidigare nämnts är lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden främst en marknadsrättslig lag som syftar till att genom framåtverkande förbud motverka avtalsvillkor som är oskäligen gentemot konsumentkollektivet som helhet. Lagen innehåller emellertid också vissa civilrättsliga bestämmelser, bl.a. 11 § som tar sikte på avtalsvillkor som inte har varit föremål för individuell förhandling (i regel s.k. standardavtal). Enligt bestämmelsen gäller 36 § första stycket avtalslagen för dessa avtalsvillkor med vissa begränsningar, vilka anges i andra och tredje styckena. Dels får omständigheter efter avtalsslutet inte beaktas till konsumentens nackdel på så sätt att ett avtalsvillkor som annars vore att anse som oskäligt inte kan åsidosättas eller jämkas (andra stycket). Dels gäller att om det villkor som jämkas eller lämnas utan avseende strider mot god sed och medför en betydande obalans till konsumentens nackdel ska avtalet gälla utan andra ändringar, om konsumenten begär det och om avtalet kan bestå med i övrigt oförändrat innehåll (tredje stycket). Av EU-domstolens praxis följer att oskäligen avtalsvillkor inte får jämkas, utan de måste förklaras ogiltiga (EU-domstolens domar C-618/10, Banco Español de Crédito, EU:C:2012:349, C-397-11, Jörös, EU:C:2013:340, och C-488/11, Brusse, EU:C:2013:341). Av praxis följer emellertid också att avtalet efter ogiltigförklaringen får utfyllas med dispositiv rätt (C-26/13, Kásler, EU:C:2014:282).

6.10 Betalningar efter hot om rättsliga åtgärder

Betalning efter hot om rättsliga åtgärder kan vara ogiltig

Av utredningens kartläggning av fakturabedrägerier framgår att en stor andel av dem som blivit utsatta för fakturabedrägeri och som betalat enligt kravet har gjort det för att undvika att bli föremål för rättsliga åtgärder, t.ex. i form av ansökan om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller ansökan om stämning i tingsrätt. Betalning som har skett efter hot om sådana åtgärder kan under vissa förutsättningar krävas åter med stöd av bestämmelsen i 29 § avtalslagen. Av bestämmelsen framgår att en rättshandling som någon rättstridigt tvingat en annan att företa inte är gällande mot den tvungne, om den gent emot vilken rättshandlingen företogs antingen själv utövat tvånget eller insett eller bort inse, att

rättshandlingen framkallats genom rättsstridigt tvång från annans sida. I förarbetena till avtalslagen sägs att det använda tvånget är rättsstridigt "icke blott om de använda tvångsmedlen i och för sig varit rättsstridiga, utan även då någon medelst hot att företaga en åtgärd, vartill han är lagligen berättigad, tilltvingat sig otillbörliga förmåner" (Förslag, s. 124). Detta uttalande har i doktrinen tolkats så att det i de fall hotet avser en i och för sig tillåten handling, det för ogiltighet skulle krävas obehöriga förmåner, dvs. att kravet inte motsvarar någon verklig skuld (Adlercreutz och Gorton, *Avtalsrätt I*, 13:e upplagan 2011, s. 262).

Vanligare än att betalningen har föregåtts av explicita hot om rättsliga åtgärder är att den som betalar gör det därför att han eller hon redan känner till att följderna av att inte betala kan bli att rättsliga åtgärder vidtas. Den slutsatsen kan dras av de svar som lämnats inom ramen för den kartläggning som utredningen har låtit göra. I dessa fall kan 29 § avtalslagen inte tillämpas. Däremot är det möjligt att 33 § avtalslagen, på det sätt som tidigare beskrivits, kan åberopas till stöd för att det utbetalade beloppet ska gå åter. Likaså kan principen om *condictio indebiti* åberopas i de fall det inte går att styrka att fakturautställaren krävt betalning med vetskap om att det inte förelegat någon skuld om betalaren inte har fått någon motprestation som varit till nytta för honom eller henne.

Hot om rättsliga åtgärder kan också vara straffbart som utpressning

Att rättsstridigt tvinga någon att företa en rättshandling kan också vara straffbart som utpressning enligt 9 kap. 4 § brottsbalken, under förutsättning att övriga rekvisit i den bestämmelsen är uppfyllda. Enligt förarbetena till 9 kap. 4 § brottsbalken avses med olaga tvång hot om brottslig gärning, hot att åtala eller ange någon för brott eller hot att lämna menligt meddelande om någon. Med att lämna menligt meddelande avses att röja något personligt, som exempelvis en sexuell förbindelse, vars yppande skulle vara menligt, eller att avslöja att någon tidigare har varit ansluten till ett politiskt parti med en viss inriktning (SOU 1940:20 s. 141 f.).

I praxis har straffbestämmelsen om utpressning ansetts tillämplig vid hot om civilrättsliga åtgärder för att driva in en påhittad skuld. I en dom som meddelats på senare tid fann hovrätten att

gärningsmannen hade gjort sig skyldig till utpressning genom att hota med rättsliga åtgärder om målsäganden inte betalade en påstådd skuld. Gärningsmannens förfarande hade lett till att målsäganden, som ansåg att dennes företag inte var betalningsskyldigt, hade betalat fakturan på grund av hotet om indrivning och de negativa konsekvenser det skulle kunna få för företaget (Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 4 april 2014 i mål B 488-13. HD nekade prövningstillstånd, beslut den 2 februari 2015 i mål B 2474-14).

6.11 Överväganden rörande det avtalsrättsliga skyddet mot fakturabedrägeri

6.11.1 Det avtalsrättsliga skyddet är i grunden gott

Utredningens bedömning: Avtalslagens regler är generellt tillämpliga och har betydelse för många typer av avtalsituationer. Det avtalsrättsliga skyddet mot olika former av fakturabedrägeri utgörs dels av avtalslagens regler om ogiltighet m.m. men också av de avtalsrättsliga regler och den praxis som bestämmer hur avtalsbundenhet överhuvudtaget uppstår. Tillsammans ger den avtalsrättsliga reglering som finns i dag i huvudsak det rättsliga skydd som behövs för att de drabbade ska kunna undgå betalningsskyldighet vid fakturabedrägeri. Reglerna skulle visserligen kunna moderniseras eller förtydligas men det skulle förutsätta noggranna överväganden om ändringar i 1 och 3 kap. avtalslagen och att såväl den praxis som de principer som är av betydelse i sammanhanget kodifierades. Det låter sig inte göras inom ramen för utredningens uppdrag. Sådana ändringar skulle dessutom medföra en förlust av överensstämmelsen med övriga nordiska avtalslagar. Utredningen lämnar därför inte några förslag till ändringar av avtalslagens bestämmelser.

Skälen för utredningens bedömning

Fakturabedrägeri som består av utskick av bluffakturor utan föregående kontakt syftar till att förmå mottagaren att betala antingen av misstag eller därför att mottagaren förleds att tro att betalnings-

uppmeningen motsvarar en verklig skuld. Ett direkt eller indirekt hot om att vidta rättsliga åtgärder finns också med i bilden. Vid dessa former av fakturabedrägeri finns inget avtal som kan ogiltigförklaras. Det föreligger följaktligen inte någon skyldighet att betala. Skulle kravet prövas rättsligt råder det ingen tvekan om att fakturautställaren skulle förlora målet. Den som har betalat kan kräva återgång av prestationen med stöd av 29 §, 30 §, 32 § första stycket och 33 § avtalslagen, eller enligt principen om *condictio indebiti*.

Har betalningskravet däremot föregåtts av en kontakt mellan parterna beror frågan om fakturamottagaren kan bli betalningsskyldig på vad som utspelat sig vid dessa kontakter. Syftet med att ta kontakt med fakturamottagaren innan betalningskravet framställs är i regel att antingen vilseleda denne att ingå ett avtal eller att skapa bevisning för att avtal har träffats. Kontakt kan också tas i samband med att ett betalningskrav framställs och då syfta till att vidmakthålla motpartens felaktiga föreställning om att avtal träffats eller att förmå motparten att tro att bevisläget är sådant att motparten skulle förlora om kravet prövades rättsligt. Syftet med en efterföljande kontakt kan också vara att direkt eller indirekt hota med rättsliga åtgärder om betalning inte sker.

För att ett avtal som grundar betalningsskyldighet ska anses föreligga krävs att parterna har utväxlat två samstämmiga viljeförklaringar i form av anbud och accept. Det gäller oavsett på vilket sätt avtalet påstås ha träffats. Bevisbördan för att avtal har träffats vilar på den som gör gällande avtalsbundenhet. Kan fakturautställaren visa att avtalsförhandlingar har förts, t.ex. via telefon, i förening med att det skickats ett skriftligt meddelande som påstås bekräfta vad som avtalats och mottagaren förhållit sig passiv till detta, anses det i kommersiella förhållanden föreligga en presumtion för att avtal har träffats. Även i andra sammanhang kan omständigheterna ha viss bevisverkan.

Avtalsbundenhet kan dock inte uppkomma enbart genom att motparten förmås att omedvetet avge något som framstår som en viljeförklaring, t.ex. genom att underteckna ett avtal som ser ut som någon annan typ av handling eller genom att betala enligt ett erbjudande som utformats som ett betalningskrav eller genom att uttala sig på visst sätt under ett telefonsamtal. Framstår agerandet utåt sett som en viljeförklaring i form av ett anbud eller en accept

har den som påstår att agerandet inte ska anses utgöra en avtalsrättslig viljeförklaring dock bevisbördan för sitt påstående.

I de fall avtalsbundenhet anses ha uppkommit kan avtalet ogiltigförklaras bl.a. om den ena parten har blivit vilseledd av den andre, enligt 30 § eller 32 § första stycket avtalslagen, eller om denne har utnyttjat partens kvalificerat utsatta position till att driva igenom ett för denne ofördelaktigt avtal. Bevisbördan för att det föreligger omständigheter som grundar ogiltighet på grund av svek eller utnyttjande av utsatt position åvilar den som vill göra ogiltighetsgrunden gällande. Ytterligare skydd för särskilt utsatta finns i 1924 års lag om verkan av avtal som slutits under påverkan av en psykisk störning. Konsumentkollektivet har också ett särskilt skydd genom distansavtalslagens regler om ångerrätt, som gäller för vissa utpekade avtalsituationer där konsumenten anses vara särskilt utsatt.

Betalning kan krävas åter på väsentligen samma grunder som ett avtal kan förklaras ogiltigt. Har betalning krävts trots att den som framställt betalning har känt till att det inte förelegat någon skuld och fakturamottagaren betalat för att få saken ur världen, är det möjligt att betalningen kan krävas åter med stöd av 33 § avtalslagen, eftersom det i dessa fall måste anses strida mot tro och heder att ta emot betalningen eller att vägra återbetala mottaget belopp. Betalning som erlagts utan att det funnits någon skuld kan krävas åter även i andra fall, med stöd av principen om *condictio indebiti*.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att den avtalsrättsliga regleringen i framför allt avtalslagen ger det rättsliga skydd som behövs för att de drabbade ska kunna undgå betalningsskyldighet i alla de situationer som förekommer inom de olika former av fakturabedrägeri som utredningen har fått kännedom om genom kartläggningen. Det rättsliga skyddet för den som har blivit vilseledd att ingå ett avtal, eller blivit pressad till betalning, är således i grunden gott. I vissa situationer kan den drabbade emellertid ha ett svårt bevisläge. Det gäller framför allt vid telefonförsäljning. Hur det avtalsrättsliga skyddet kan och bör stärkas i dessa fall återkommer vi till nedan.

Avtalslagens regler om ogiltighet, vilka utredningen fått i uppdrag att överväga modernisering av, skulle visserligen kunna moderniseras och förtydligas, framför allt språkligt. Som ovan har redogjorts för är det emellertid inte bara, eller ens framför allt, reglerna om ogiltighet i avtalslagen som har betydelse för den rättsliga be-

dömningen av de förfaranden som förekommer i samband med fakturabedrägeri. Minst lika väsentliga är de avtalsrättsliga regler som reglerar hur avtalsbundenhet överhuvudtaget uppstår, reglerna om bestämmande av avtals innehåll och den praxis som har utvecklats med utgångspunkt i dessa regler. För att åstadkomma någon verklig förenkling eller något verkligt förtydligande skulle därför krävas en mycket noggrann undersökning av den allmänna avtalsrättens regler om avtalsingående, ogiltighet och bestämmande av avtalsinnehåll med utgångspunkten att kodifiera såväl den praxis som de principer, också internationella, som är av betydelse i sammanhanget. Det låter sig inte göras inom ramen för den nuvarande utredningens uppdrag. Sådana ändringar skulle dessutom medföra en förlust av överensstämmelsen med övriga nordiska avtalslagar.

6.11.2 Det bör ställas högre krav på bevisningen vid telefonförsäljning

Utredningens bedömning: Vad som krävs för att ett muntligt avtal per telefon ska anses styrkt kan variera. I vissa domstolsavgöranden har krävts att anbud och accept framgår av ljudinspelningen. I andra avgöranden har det ansetts tillräckligt att det som hörts har tolkats som en bekräftelse på ett avtal som har ingåtts tidigare under samtalet. I vissa fall kan bevisläget därför vara sådant att den drabbade i praktiken kan ha svårt att få rätt. Risken för missförstånd och utrymmet för oegentligheter, i förening med telefonförsäljarens möjligheter att säkra bevisning, talar för att ställa högre krav på försäljarens bevisning vid direktmarknadsföring per telefon.

Skälen för utredningens bedömning

Enhetlig praxis rörande bevisbörda men inte rörande bevisvärderingen

Utifrån de underrättsavgöranden som utredningen har granskat synes det råda en enighet i praxis om att bevisbördan för att avtal har ingåtts åvilar den som påstår det. Det synes inte heller råda någon tvekan om att den som gör gällande att det föreligger om-

ständigheter som utgör grund för ogiltighet av avtalet också har bevisbördan för sitt påstående.

Bevisbördan anses som utgångspunkt vara uppfylld om respektive part lyckas styrka sitt påstående om avtalsbundenhet respektive ogiltighet. Det finns dock ett par avgöranden som indikerar en bevislättning för den som gör en invändning om ogiltighet när det har varit fråga om muntliga avtal som slutits per telefon.

När det gäller bevisvärderingen är det svårt att se några tydliga tendenser ifråga om hur man resonerar i praxis. Omständigheterna skiljer sig åt från fall till fall och det är svårt att göra relevanta jämförelser. Det står i vart fall klart att det förekommer avgöranden då avtalsbundenhet anses styrkt trots att själva avtalsslutet inte finns dokumenterat i den inspelning som åberopas. Domstolen har ansett att det som sägs måste tolkas som en bekräftelse på att ett avtal har ingåtts tidigare under samtalet. Enligt utredningens mening kan det ifrågasättas om ett sådant resonemang inte snarare är ett uttryck för en tillämpning av någon form av överviktsprincip, dvs. att det framstår som mer sannolikt att ett avtal har ingåtts än att det inte har det. Det förekommer andra avgöranden där det har ställts högre krav på bevisningen. I dessa fall har domstolen bedömt att anbud och accept inte framgår tillräckligt tydligt av inspelningen och att avtal därför inte är styrkt. I vissa avgöranden har domstolen gjort uttalanden om att det utifrån bevissäkringssynpunkt är rimligt att ställa höga krav på den telefonförsäljare som har ringt upp motparten, vilket också kunnat få betydelse för vilka krav som ställdes på svarandens bevisning gällande invändningen om ogiltighet.

Domstolarnas resonemang ger, enligt utredningens mening, uttryck för två principiellt olika ståndpunkter. Med den ena ståndpunkten synes det vara tillräckligt för att avtal ska anses vara styrkt att parten kan presterat något bevis, t.ex. i form av en inspelning av en ordväxling som tyder på att avtal har träffats, samtidigt som motparten inte kan presterat någon annan bevisning som talar i en annan riktning. Med den andra ståndpunkten har man tagit hänsyn till att parternas olika möjligheter att säkra bevisning medför en obalans mellan deras förutsättningar att bevisa sin sak. Den uppsökande telefonförsäljarens överlägset bästa möjligheter att säkra bevisning har då motiverat att kraven på bevisningen ställs högre på den part som påstår att avtal har träffats.

Ett högre krav på bevisningen vid direktmarknadsföring per telefon är motiverat av flera skäl

Det bevissäkringsresonemang som förekommer i en del avgöranden har enligt utredningens mening fog för sig. Den som aktivt söker upp en motpart och försöker få denne att ingå ett avtal per telefon är mentalt förberedd och har i regel tekniska möjligheter att enkelt säkra bevisning genom att spela in samtalet. Den som blir uppsökt är däremot många gånger oförberedd och har därmed sämre möjligheter att säkra bevisning. Det gäller emellertid inte bara bevisning om att avtal har träffats utan även under vilka förutsättningar det har träffats. Detta förhållande talar för att ställa höga krav på den som påstår att avtal har träffats i samband med uppsökande telefonförsäljning. Den som blir uppringd har som utgångspunkt inte heller några förutsättningar att säkra bevisning för sin invändning om att avtalet ska vara ogiltigt eller anses ha annat innehåll till följd av vad telefonförsäljaren sagt innan själva inspelningen av avtalsslutet påbörjades. Det vore emellertid orimligt att ålägga telefonförsäljaren att bevisa att han eller hon *inte* har sagt något som vilselett motparten. Det skulle förutsätta inte bara en inspelning av hela telefonsamtalet utan också bevisning för att inspelningen omfattade hela telefonsamtalet. Utgångspunkten bör emellertid vara att beviskravet för påståendet om att avtal har träffats bör ställas så högt att utrymmet för ett vilseledande innan avtalet ingicks blir mycket litet.

Ett högre beviskrav är motiverat inte enbart utifrån bevissäkrings-skälen och de goda bevissäkringsmöjligheterna. Vid uppsökande telefonförsäljning kan det lätt uppstå oklarheter om vad som avtalats, eller om ett avtal överhuvudtaget har ingåtts. Missförstånd kan uppkomma även i de fall det inte är fråga om att den ena parten försöker vilseleda den andre att ingå avtal. Genom att ställa högre krav på bevisningen ifråga om avtalsbundenhet har uppkommit och vad som närmare avtalats i dessa fall skulle risken för oegentligheter och missförstånd minska. Sannolikt skulle det öka tilltron till telefonförsäljning som försäljningsmetod. Ett högre beviskrav skulle följaktligen också få en handlingsdirigerande effekt som skulle gynna branschen i stort. Det finns egentligen inte heller några argument mot att ställa beviskraven högt. Initialt kan det visserligen tänkas att ett flertal avtal som ingåtts via telefonförsäljning inte skulle stå

sig vid en rättslig prövning. Det får emellertid betraktas som ett övergående problem för telefonförsäljningsbranschen. Som redogörs för i det följande har det inom branschen redan utarbetats etiska riktlinjer som bl.a. ställer krav på ökad tydlighet vid telefonförsäljning. Högre beviskrav vid telefonförsäljning är således något som eftersträvas av de seriösa aktörerna själva.

6.11.3 Vilka beviskrav bör gälla vid telefonförsäljning och hur kan en ändring åstadkommas?

Utredningens bedömning: Som minimikrav bör gälla att det tydligt ska framgå av bevisningen att den som tar emot samtalet har förstått att avtal har träffats och vad avtalet går ut på. En förändring kan visserligen åstadkommas genom att formkrav införs i lag. I första hand bör emellertid eftersträvas en lösning som stämmer bättre överens med svensk rättstradition.

De etiska riktlinjer för telefonförsäljning som branschen själv har tagit fram ålägger försäljaren att visa bl.a. att kunden har varit införstådd med villkoren för avtalet. Riktlinjerna bör tillmätas betydelse också vid den civilrättsliga bedömningen av avtal som träffas vid telefonförsäljning. Mycket talar för att utvecklingen i praxis går åt det hållet. Utredningen föreslår därför inga lagstiftningsåtgärder i denna del.

Skälen för utredningens bedömning

När avtal ingås per telefon som ett resultat av uppsökande telefonförsäljning åligger det den som vill göra gällande att avtal har träffats, vilket typiskt sett är säljarföretaget, att visa detta. Det bör inte anses vara tillräckligt att det av en ljudinspelning framgår att parterna har träffat någon form av överenskommelse. Som minimikrav bör dessutom gälla att det tydligt ska framgå vilka parter avtalet avser, vad anbudet går ut på i avgörande delar, dvs. vilken vara eller tjänst som avses, vilken omfattning det är fråga om, pris för varan eller tjänsten, tid för leverans, eventuell uppsägningstid i de fall det är fråga om ett abonnemang samt information om even-

tuell avtalad ångerrätt. Det bör också framgå att kunden är införstådd med villkoren för avtalet.

Det vore förstås möjligt att lagstiftningsvägen införa särskilda formkrav vid telefonförsäljning. Liknande lagkrav finns redan i dag på det konsumenträttsliga området. Lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler ställer krav på att näringsidkaren bl.a. ska lämna information om vad som avtalats. Lagen ger i många fall dessutom konsumenter en rätt att under en viss tid frånträda avtalet utan något särskilt skäl. Ångerfristen börjar inte löpa förrän information om bl.a. ångerrätten har lämnats på föreskrivet sätt och bevisbördan för att informationen har lämnats anses vila på säljaren. För konsumenter har dessutom Utredningen om konsumentskydd vid telefonförsäljning (Ju 2013:15) föreslagit att det införs ett krav på skriftlig bekräftelse i vissa fall för att muntliga avtal per telefon ska vara giltiga (SOU 2015:61 s. 14). Att införa en motsvarande skyddslagstiftning för näringsidkare, t.ex. genom en särskild lag om telefonförsäljning, framstår emellertid som en alltför långtgående åtgärd. Som utgångspunkt anses näringsidkare vara jämställda parter med lika goda förutsättningar att tillvarata sina rättigheter. Vidare förekommer telefonförsäljning mellan näringsidkare i många olika sammanhang där det inte finns någon anledning att ställa högre krav på den part som tar initiativ till samtalet än på den part som tar emot det. En särskild lag om telefonförsäljning mellan näringsidkare skulle följaktligen behöva begränsas till vissa särskilda situationer och endast reglera vilka omständigheter som den som påstår att avtal har träffats måste styrka för att uppfylla sin bevisbörda. En sådan lag skulle bli väl kasuistisk och stämma mindre överens med vår rättstradition. Den skulle också riskera att störa den allmänna omsättningen. I första hand bör därför andra åtgärder övervägas.

Inom telefonförsäljningsbranschen har, som tidigare nämnts, träffats en branschöverenskommelse avseende god sed vid telefonförsäljning. Överenskommelsen har tagits fram gemensamt av Svensk Handel och Kontakta (tidigare Sveriges Callcenter Förening, SCCF) och ska tillämpas av Svensk Handels och Kontaktas medlemmar, liksom av medlemmarna i SWEDMA, som också ställer sig bakom överenskommelsen. De etiska riktlinjerna ställer upp vissa krav på hur telefonförsäljning mellan näringsidkare ska gå till. Bland annat krävs enligt riktlinjerna att det vid beställning tydligt ska verifieras

att kunden är införstådd med vad köpet innebär och att övrig information som är relevant vid köpet noteras. Vidare framgår av riktlinjerna att det vid köp tydligt och i lugn takt ska läsas upp en orderbekräftelse för kunden. Bekräftelsen ska sammanfatta beställningen och gällande övergripande köpevillkor såsom de har beskrivits under samtalet. Säljarföretaget ska förvissa sig om att kunden är införstådd med villkoren. De etiska riktlinjerna ålägger också säljarföretaget att i efterhand kunna påvisa att kunden har varit införstådd med villkoren för beställningen, vilket enligt utredningens mening torde förutsätta att samtalet spelas in eller att avtalet på något annat sätt dokumenteras. Överenskommelsen talar starkt för att de parter som står bakom den anser sig kunna uppfylla ett beviskrav motsvarande de krav som ställs upp i de etiska riktlinjerna. Om beviskravet i fråga om avtalsbundenhet och ogiltighet av avtal som har träffats vid telefonförsäljning utformades i enlighet med de etiska reglerna skulle utrymmet för misstag och oegentligheter vara mycket litet.

I avsnitt 5 har utredningen gjort bedömningen att det inte vore lämpligt att underkänna den avtalsrättsliga verkan av alla rättshandlingar som tillkommit efter en otillbörlig marknadsföringsåtgärd. Det utesluter emellertid inte att det kan vara rimligt att låta den marknadsrättsliga bedömningen av en viss åtgärd få betydelse även för den avtalsrättsliga bedömningen. Som tidigare har redogjorts för finns redan i dag ett sådant samband mellan de båda rättsområdena. Så långt det är möjligt bör eftersträvas att marknadsrättens regler om god sed i marknadsföring får genomsyra avtalsrättens regler om hur det ska gå till när avtal ingås (jfr i marknadsrättsligt hänseende MD 2004:18 och Ds 2012:31, s. 85 f.). Det bör i än högre utsträckning gälla då det inom en aktuell bransch har utarbetats tydliga riktlinjer för hur avtal ska träffas och vilka krav som ställs på aktörerna. Kan de etiska riktlinjerna anses vara tillräckligt etablerade kan man tala om sedvana eller branschpraxis, som i så fall kan ha ersatt motsvarande bestämmelser i avtalslagen i fråga om hur avtal ingås.

Det kan visserligen hävdas att det kan vara svårt att åstadkomma en skärpning av beviskraven utan lagstiftning. Det kan också ifrågasättas om ansvaret för att driva den rättsutvecklingen bör överlåtas åt privata subjekt. Utredningen menar emellertid att den uppmärksamhet som de senaste åren har ägnats åt fakturabedrägeri och andra problem vid telefonförsäljning kan förväntas få betydelse

också för bevisreglerna i civilrättsliga mål rörande avtalsbundenhet. Även om det kan ta tid innan en mer ifrågasättande syn på avtal som ingås per telefon får fullt genomslag i praxis anser utredningen att en sådan utveckling kan förväntas. De olika bransch- och intresseorganisationer som driver dessa frågor har också möjlighet att påskynda rättsutvecklingen genom att aktivt driva mål för sina medlemmar. En utveckling mot högre krav på bevisningen i dessa mål är också att föredra framför mer ingripande regler om formkrav vid telefonförsäljning mellan näringsidkare. Utredningen anser därför att det i dagsläget inte är motiverat att föreslå några sådana lagstiftningsåtgärder.

6.11.4 Skriftliga erbjudanden och bekräftelser

Utredningens bedömning: Vid bedömningen av om skriftliga erbjudanden är vilseledande utgör i regel den aktuella handlingen en stor del av bevisningen. De bevisvårigheter som kan förekomma vid muntliga avtal gör sig därmed mindre gällande. Den som undertecknar en skriftlig bekräftelse bör alltså ha bevisbördan för sitt påstående om att bekräftelsen avviker från vad som avtalats muntligen. Den presumptionsverkan som ensidiga bekräftelser efter avtalsförhandlingar kan ha bedöms svårigen kunna utnyttjas i fakturabedrägerisammanhang.

Skälen för utredningens bedömning

Bedömningen av om avtal ska anses ha träffats genom skriftliga erbjudanden, t.ex. i form av utskick av talonger eller erbjudandefakturor, möter i regel inte samma svårigheter som bedömningen av muntliga avtal. Den handling som påstås visa att avtal har ingåtts torde vanligen vara samma handling som påstås vara otydlig eller vilseledande till sin utformning eller till sitt innehåll. Utfallet blir alltså beroende av om handlingen objektivt sett anses vara vilseledande. Även andra omständigheter, t.ex. i vilket sammanhang handlingen skickats ut, kan ha betydelse för bedömningen.

Skriftliga bekräftelser av muntliga avtal kan vålla desto större svårigheter. Den som har undertecknat en skriftlig bekräftelse riske-

rar att hamna i en svår bevissituation om han eller hon vill göra gällande ogiltighet, t.ex. på den grunden att bekräftelsen medvetet har getts ett annat innehåll än vad som överenskommits. Det förefaller emellertid rimligt att den som skriver under en bekräftelse också har ett visst ansvar för att kontrollera innehållet i densamma. Om i stället den som utfärdat bekräftelsen alltjämt skulle ha bevisbördan för att innehållet i bekräftelsen stämde överens med vad som avtalats muntligen skulle skriftliga bekräftelser inte fylla någon funktion. En sådan rättstillämpning skulle därmed motverka skriftlighet vid avtalsförhållanden, tvärtemot den utveckling som eftersträvas. Bevisbördan för att en undertecknad bekräftelse avviker från vad som avtalats muntligen bör därför alltjämt ligga på den som påstår avvikelsen.

Den syn på ensidiga bekräftelser efter avtalsförhandlingar mellan näringsidkare som finns i praxis i dag kan vid första påseende framstå som problematisk. Utifrån de uppgifter om tillvägagångssätt vid fakturabedrägeri som utredningen har fått del av finns det emellertid inget som talar för att användningen av ensidiga bekräftelser skulle ha satts i system för att åstadkomma bevis för att avtal har ingåtts. Det skulle inte heller vara så enkelt att använda ensidiga bekräftelser på det sättet. En ensidig bekräftelse kan visserligen under vissa förutsättningar ha endera avtalsverkan eller presumtionsverkan, men det beror på vad som har föregått bekräftelsen. Påstås bekräftelsen utgöra en accept har den som påstår att avtal har träffats också att visa att bekräftelsen har föregåtts av ett anbud. Görs det i stället gällande att avtal ska ha träffats muntligen och att bekräftelsen bara återger vad som sålunda har avtalats krävs alltjämt bevisning för att avtal verkligen har träffats.

I förhållanden mellan näringsidkare kan det vara tillräckligt att den som påstår att avtal har träffats kan visa att det i vart fall har förts så långtgående förhandlingar mellan parterna att det funnits goda skäl för honom eller henne att utgå ifrån att avtal i enlighet med bekräftelsen har kommit till stånd, om inte mottagaren av bekräftelsen reklamerar mot den inom skälig tid. Kan den som påstår avtal visa detta faller bevisbördan över på motparten. Det torde dock endast i undantagsfall vara möjligt för säljaren i dessa fall att visa att avtalsförhandlingar verkligen förts och att dessa antingen lett till att avtal träffats eller varit så långtgående att säljaren med fog kunnat utgå ifrån att dennes anbud antagits om mottaga-

ren av bekräftelsen inte invänt mot den. Sådan bevisning torde i allmänhet bestå av ljudinspelningar av telefonsamtal. Därtill kommer att mottagaren av bekräftelsen allttjämt har en möjlighet att undvika dess presumtionsverkan genom att protestera mot den.

Det är möjligt att förekomsten av en ensidig bekräftelse skulle kunna medföra lägre krav på tydlighet i fråga om utbyte av anbud och accept under det samtal som föregått bekräftelsen, i vart fall i förhållanden mellan näringsidkare. Det är emellertid inte troligt att praxis skulle utvecklas i den riktningen att bevis om avtalsbundenhet skulle kunna åstadkommas utan att motparten medverkat vid telefonsamtalet. Så länge kravet på att mottagaren av en bekräftelse ska agera för att undvika att mot sin vilja bli bunden av ett avtal är begränsat till de fall då denne fört så långtgående avtalsförhandlingar att motparten haft fog för att utgå ifrån att avtal ingåtts eller skulle ingås om mottagaren av bekräftelsen förhöll sig passiv till den anser utredningen därför att bevisbörderegeln endast i begränsad omfattning kan utnyttjas inom ramen för fakturabedrägeri.

6.11.5 Det avtalsrättsliga skyddet förutsätter att den enskilde själv är aktiv

Utredningens bedömning: För att det avtalsrättsliga skyddet ska fungera krävs att den enskilde känner till och åberopar de rättsregler som är relevanta. Det är också en förutsättning för att reglernas legitimitet ska upprätthållas och för att rättsutvecklingen ska gå i önskad riktning.

Skälen till utredningens bedömning

De avtalsrättsliga reglerna är av stor betydelse för den enskildes möjligheter att rättsligt freda sig från betalningskrav som framställs i fakturabedrägerisammanhang. Reglerna är av civilrättslig karaktär och reglerar förhållanden mellan enskilda. För att reglerna ska ge något rättsligt skydd krävs därför att de som drabbas känner till reglerna och åberopar sina rättigheter enligt dem. Fakturabedrägeri skulle inte existera som företeelse om fakturamottagarna inte betalade.

I avsnittet om kartläggningen av fakturabedrägeri kunde utredningen dra den slutsatsen att en vanlig orsak till betalning var att det upplevdes som enklare och billigare att betala än att bestrida. Det var däremot få som grundade sitt beslut att betala på en bedömning av om de skulle förlora eller inte om betalningsskyldigheten skulle komma att prövas rättsligt. I själva verket torde det inte krävas någon större arbetsinsats för att göra ett enkelt bestridande av ett betalningskrav. I normalfallet är det också allt som behöver göras. Vill fakturautställaren eller den som framställt någon annan form av betalningskrav gå vidare med kravet är det denne som kommer behöva göra den största arbetsinsatsen, i form av att ansöka om betalningsföreläggande eller stämning i tingsrätt. Det är också den som har framställt kravet som har bevisbördan för att det föreligger betalningsskyldighet på grund av ett avtal, t.ex. en beställning, mellan parterna. Det är endast i de fall den drabbade har agerat på ett sätt som framstår som en manifestation av en viljeförklaring som denne behöver motbevisa påståendet om avtalsbundenhet. Har avtalsbundenhet uppkommit är det också den drabbade som måste styrka att det föreligger en avtalsrättslig ogiltighetsgrund. Som tidigare har redogjorts för är det framför allt vid vissa avtal per telefon som den drabbade kan förväntas få svårt att styrka en sådan invändning. Svårigheterna skulle i dessa fall minska om de marknadsrättsliga kraven på hur sådan telefonförsäljning ska gå till får större genomslag och de i sin tur tillåts inverka på bedömningen av vilka beviskrav som bör ställas på telefonförsäljaren för att avtal ska anses ha ingåtts. En förutsättning för att utvecklingen ska gå åt det hållet är dock att de som berörs av reglerna hävdar sin rätt och åberopar de marknadsrättsliga och avtalsrättsliga regler som är relevanta i den aktuella situationen.

7 Rättsskydd och rättegångskostnader vid ogrundade krav

7.1 Missbruk av reglerna om rättegångskostnader vid fakturabedrägeri

I utredningens direktiv har framhållits att det skulle kunna finnas ett behov av förändringar i fråga om möjligheterna till ersättning för rättegångskostnaderna i förenklade tvistemål, t.ex. i sådana situationer då den tappande parten har inlett rättegången i onödan eller annars varit vårdslös i sin processföring eller om ett käromål ogillas till följd av att ett avtal har tillkommit genom svikligt förledande.

Av den kartläggning som utredningen har låtit göra framgår att det i princip inte förekommer att krav grundade på bluffakturor blir föremål för prövning i domstol. De avtalsrättsliga regler och de bevisbörderegler som tillämpas i civilrättsliga mål om fordran, och som tidigare har redogjorts för, medför att möjligheterna för en fakturautställare att vinna framgång med en sådan talan i stort sett är utesluten. Även vid fakturabedrägeri efter kontakt har det varit ovanligt att personerna bakom kraven har vänt sig till domstol. Kartläggningen visar också att i de fall betalning sker görs det i regel innan förfallodagen eller efter att betalaren har fått en betalningspåminnelse eller ett inkassokrav, dvs. utan att några rättsliga åtgärder har behövt vidtas. En vanlig orsak till betalning bland privatpersonerna och företagen har varit att man velat undvika betalningsanmärkning. Det har också varit vanligt att mottagaren av kravet har bedömt att det skulle vara enklare och billigare att betala än att bestrida. Det har däremot varit mindre vanligt att privatpersoner och personer inom företag har betalat därför att de

har bedömt chanserna till framgång som små om kravet skulle prövas i domstol. Sådana överväganden har i större utsträckning motiverat betalning hos attestanterna på kommunerna och hos personer inom de statliga förvaltningsmyndigheterna.

Det kan inte uteslutas att det vid de affärsmässiga överväganden som har föregått de drabbades beslut att betala har beaktats även möjligheterna till ersättning för rättegångskostnader om kravet skulle bli föremål för rättegång. Troligare är emellertid att dessa överväganden främst har rört kostnaden för förlorad arbetstid avseende den tid som skulle gå åt att sköta den korrespondens som följer med ett bestridande innan kravet förts så långt som till domstol. Att det är så få som har uppgett att de betalat på grund av risken för att bli föremål för en rättegång talar också i den riktningen.

Resultaten av kartläggningen ger inget belägg för antagandet att rättegångsbalkens regler om begränsad ersättning för rättegångskostnaderna i förenklade tvistemål i sig skulle ha någon effekt som påtryckningsmedel för att framkalla betalning i fakturabedrägerisammanhang. Av de uppgifter som utredningen har fått del av framgår emellertid att det förekommer att vissa företag systematiskt driver krav som har sin grund i avtal som motparten blivit vilseledd eller pressad att ingå. I regel rör det sig om samma tillvägagångssätt och samma typ av avtal i de olika rättegångarna, som också kan vara spridda över olika delar av landet. I och med att de juridiska frågeställningarna är likartade uppstår samordningsvinster för de företag som driver målen. För dessa företag kan det därför vara lönsamt att anlita ett juridiskt ombud eller att ge en särskild person inom företaget i uppdrag att driva målen. Därmed har dessa företag ett övertag i förhållande till svaranden, som till följd av risken för att få stå för kostnaderna även om denne vinner målet inte har möjlighet att anlita ett ombud. Utredningen har haft dessa omständigheter i åtanke under den del av utredningens uppdrag som bestått i att överväga om det finns ett behov av förändringar i fråga om möjligheterna till ersättning för rättegångskostnaderna i mål som avser mindre belopp.

7.2 Ansvaret för rättegångskostnaderna i dispositiva tvistemål

Allmänt om ansvaret för rättegångskostnaderna enligt 18 kap. rättegångsbalken

I kap. 18 rättegångsbalken finns bestämmelser om rättegångskostnader i tvistemål. För dispositiva tvistemål är huvudregeln att den part som tappar målet ska ersätta motparten dennes rättegångskostnader (18 kap. 1 § rättegångsbalken). Vad som avses med tappande respektive vinnande part är inte alltid självklart. För den fortsatta framställningen är det emellertid tillräckligt att känna till att den part som inte vinner bifall till sin talan, antingen därför att motpartens talan i stället bifalls eller därför att talan avvisas, anses som tappande part. Om målet skrivs av som en följd av att den ena parten återkallar sin talan eller uteblir blir denne också som utgångspunkt ersättningsskyldig för motpartens rättegångskostnader i målet (18 kap. 5 § rättegångsbalken). Ansvar för rättegångskostnaderna kan emellertid under vissa förutsättningar fördelas annorlunda. Ett par av dessa situationer kommer att redogöras för närmare nedan.

Ersättningsskyldighet vid onödig rättegång och försumlig processföring

I stället för de ovan nämnda reglerna om ersättningsskyldighet för tappande part tillämpas särskilda regler för vissa situationer. Har den vinnande parten inlett rättegången utan att motparten gett anledning till det, eller har den vinnande parten annars uppsåtligt eller genom försummelse föranlett onödig rättegång, ska han, enligt 18 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken, ersätta motpartens rättegångskostnad eller, om omständigheterna föranleder det, vardera parten bära sin kostnad. Enligt förarbetena skulle bestämmelsen tillämpas när rättegången inte varit nödvändig för tillvaratagande av den vinnande partens rätt. Så kunde vara fallet t.ex. då innehavaren av ett löpande skuldebrev, utan att tidigare ha krävt gäldenären, väckt talan om utfående av beloppet och svaranden omedelbart medgett talan och erbjudit betalning. Ett annat exempel kunde vara då svaranden före rättegången erbjudit sig att fullgöra käreandens anspråk till en del eller med visst förbehåll och rätten, då käreanden väckt talan beträffande anspråket i dess helhet, bifallit talan endast

beträffande denna del (Processlagsberedningens betänkande, Förslag till rättegångsbalk, SOU 1938:44 s. 232).

Enligt sin ordalydelse reglerar bestämmelsen endast fördelningen av rättegångskostnaderna när det är den vinnande parten som har inlett eller föranlett rättegången i onödan. Det ter sig naturligt med tanke på att bestämmelsen främst tar sikte på den situationen att den vinnande parten hade kunnat komma till sin rätt utan att väcka talan, alternativt, om det är svaranden som vinner, denne hade kunnat undvika rättegång genom att på ett tidigare stadium göra de invändningar som sedermera leder till att han eller hon vinner målet. Tappande part är ju redan enligt huvudregeln ersättningsskyldig för motpartens rättegångskostnader.

En part som genom försumlig processföring, i materiellt eller processuellt hänseende, har orsakat kostnader för motparten kan också bli skyldig att ersätta motparten denna kostnad oavsett hur fördelningen av rättegångskostnaderna i övrigt ska göras. Detta följer av 18 kap. 6 § rättegångsbalken. Bestämmelsen har följande lydelse:

Har part genom att utebliva från rätten eller ej iakttaga föreläggande, som rätten meddelat, eller genom påstående eller invändning, som han insett eller bort inse sakna fog, eller annorledes genom vårdslöshet eller försummelse föranlett uppskov i målet eller eljest vållat kostnad för motparten, vare han skyldig att ersätta sådan kostnad, huru rättegångskostnaden i övrigt än skall bäras.

Enligt förarbetena till bestämmelsen tog den sikte på onödiga kostnader som part förorsakar genom försumlig processföring. Bestämmelsen syftade till att främja snabbhet och koncentration i förfarandet. Som exempel på sådan försumlighet angavs i förarbetena att utebli från en förhandling eller att inte inställa sig personligen trots föreläggande härom. Andra exempel som nämndes var att underlåta att uppge sin inställning i målet eller att åberopa nya omständigheter till grund för sin talan eller att först vid huvudförhandlingen göra processuella invändningar. Att framställa påståenden eller invändningar som parten insett eller bort inse sakna fog kunde också anses vara försumligt. Ersättningsskyldigheten skulle enligt förarbetena omfatta den merkostnad som vållats genom partens försummelse (SOU 1938:44 s. 235 f.). Bestämmelsen tillämpas restriktivt.

Begränsad ersättningsskyldighet för rättegångskostnaderna i förenklade tvistemål

Som utgångspunkt gäller full ersättningsskyldighet, dvs. ersättning för rättegångskostnader ska fullt ut motsvara kostnaden för rättegångens förberedande och talans utförande jämte arvode till ombud eller biträde, under förutsättning att kostnaden har varit skäligen påkallad för att ta tillvara partens rätt (18 kap. 8 § rättegångsbalken).

För de mål som handläggs enligt 1 kap. 3 d § första stycket rättegångsbalken, s.k. förenklade tvistemål, är emellertid ersättningsskyldigheten mycket begränsad. Ett mål handläggs som förenklat tvistemål om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken (2010:110). För år 2015 uppgår beloppet till 44 500 kronor enligt förordning (2014:1053) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2015.

Ersättning för rättegångskostnaderna är i förenklade tvistemål begränsad till kostnad för rättslig rådgivning under en timme i varje instans till ett belopp som högst motsvarar timkostnadsnormen, ersättning för ansökningsavgift, vissa kostnader för inställelse till sammanträde, ersättning till vittnen och kostnad för översättning av handlingar (18 kap. 8 a § rättegångsbalken). Timkostnadsnormen uppgår för närvarande (augusti 2015) till 1 302 kronor exklusive mervärdesskatt för den som är godkänd för F-skatt och 991 kronor exklusive mervärdesskatt för övriga, förordningen (2009:1237) om timkostnadsnorm inom rättshjälpsområdet.

I ett mål som har inletts genom ansökan om betalningsföreläggande bestäms rättegångskostnaderna för den delen av rättegången som avser handläggningen hos Kronofogdemyndigheten enligt de kostnadsregler som gäller för denna (18 kap. 8 a § sjätte stycket rättegångsbalken). De kostnader som avses är ersättning för sökandens eget arbete med anledning av målet samt arvode till ombud eller biträde, högst 380 kronor, om det inte finns särskilda skäl att bestämma ett högre belopp. Ersättning får dessutom avse ansöknings- och expeditionsavgifter samt registreringsbevis, om sådant bevis har behövts. Sökanden har vidare rätt till skäligen ersättning för delgivningskostnader och vissa kostnader för översättning och kopior av handlingar. Detta framgår av 48 § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

Särskild regel om fullt kostnadsansvar i förenklade tvistemål

Den begränsning som normalt gäller för rättegångskostnader i förenklade tvistemål ska, enligt 18 kap. 8 a § tredje stycket rättegångsbalken, inte tillämpas om en part har handlat så att 3 eller 6 § är tillämplig. Denna rättegångskostnadssanktion infördes år 2000 för att stävja illojala och försumliga förfaranden av parter (prop. 1999/2000:26 s. 85 ff.).

Som ovan har redogjorts för reglerar bestämmelsen om onödig rättegång i 18 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken ersättningsskyldigheten för motpartens rättegångskostnader i de fall den vinnande parten bär skuld till att de har uppkommit. Ersättningsskyldigheten för tappande part som har inlett eller föranlett rättegång med vetskap om att dennes talan var ogrundad regleras inte i denna bestämmelse. För ordinära tvistemål följer i stället tappande parts ersättningsskyldighet av huvudregeln i 18 kap. 1 § rättegångsbalken.

Bestämmelsen i 18 kap. 6 § rättegångsbalken om full ersättningsskyldighet för de kostnader som en part genom försumlig processföring har orsakat sin motpart är inte begränsad till vinnande part. Huruvida bestämmelsen utgör grund för att ålägga part som inlett rättegången mot bättre vetande ersättningsskyldighet för motpartens samtliga rättegångskostnader är emellertid, enligt utredningens mening, oklart. För en sådan tillämpning talar att det kan anses utgöra försumlig processföring att överhuvudtaget inleda en rättegång mot bättre vetande och att motpartens rättegångskostnader i sin helhet är kopplade till den försumligheten. Mot en sådan tillämpning talar emellertid syftet med bestämmelsen när denna infördes. Vid den tid då bestämmelsen infördes fanns nämligen inte de nuvarande reglerna om begränsad ersättningsskyldighet för motpartens rättegångskostnader i förenklade tvistemål. I de fall part inlett rättegången mot bättre vetande, vilket med nödvändighet ledde till att denne tappade målet, följde ersättningsskyldighet för motpartens rättegångskostnader i stället av huvudregeln i 18 kap. 1 §, oavsett tvisteföremålets värde. Det torde därför inte ha funnits något behov av att särskilt reglera ersättningsskyldigheten i dessa situationer. Utifrån de uttalanden som gjordes i förarbetena är det rimligt att utgå ifrån att syftet med bestämmelsen var att enbart reglera ersättningsskyldigheten för de merkostnader som parten

förorsakat sin motpart och som parten inte redan enligt huvudregeln skulle vara skyldig att ersätta, t.ex. därför att den försumlige parten till någon del vunnit målet. Inte heller i samband med införandet av de ovan nämnda undantagen i den begränsade ersättningsskyldigheten i 18 kap. 8 a § tredje stycket, vilket alltså gjordes för att motverka illojal processföring, gjordes något uttalande i fråga om 6 § avsågs kunna bli tillämpad även i de fall då parten inlett rättegången med vetskap om att talan saknar grund.

Mot bakgrund av vad som nu anförts anser utredningen att det visserligen inte kan uteslutas att 6 § skulle kunna tillämpas även i de fall part inlett rättegången mot bättre vetande men att det inte är troligt att så kommer att ske, eftersom en sådan tillämpning av bestämmelsen knappast kan ha varit avsedd när den infördes. Tillämpas inte bestämmelsen på detta sätt innebär det att inte heller denna regel ger någon möjlighet till full ersättning för rättegångskostnaderna i förenklade tvistemål. I stället tillämpas det begränsade kostnadsansvaret i 18 kap. 8 a § rättegångsbalken. Den som inleder en rättegång rörande ett krav som understiger ett halvt prisbasbelopp, dvs. 22 250 kronor, riskerar därmed inte mer än en begränsad ersättningsskyldighet för motpartens rättegångskostnader även om han eller hon förlorar och även om han eller hon har känt till att talan var grundlös, t.ex. därför att det avtal som talan grundade sig på hade tillkommit genom svikligt förfarande. Omvänt innebär det att den mot vilken rättegången inleds riskerar att inte få ersättning för sina kostnader, även om han eller hon vinner målet.

7.3 Straffbar rättegångsförseelse

Förfarandet att mot bättre vetande inleda eller föranleda en rättegång i tvistemål är straffrättsligt sanktionerat genom bestämmelsen i 9 kap. 1 § rättegångsbalken. Eftersom juridiska personer inte kan begå brott kan bestämmelsen inte tillämpas på alla som kan vara parter i tvistemål. I 9 kap. 4 § rättegångsbalken föreskrivs emellertid att bestämmelserna i 1–3 §§ äger motsvarande tillämpning beträffande ställföreträdare, ombud och biträde. För straff krävs enligt förarbetena att partens talan är ogrundad och att han eller hon har insett detta (SOU 1938:44 s. 134 f.). Enligt kommentaren

till bestämmelsen kan straffbarhet föreligga även när partens talan är sakligt grundad men själva rättegången onödig, dvs. motsvarande de objektiva rekvisit som krävs för tillämpning av rättegångskostnadssanktionen i 18 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken (Fitger m.fl., Rättegångsbalken, Zeteo 14 maj 2015, kommentaren till 9 kap. 1 §). Det är också straffbart att som part försöka förhala rättegången genom påståenden eller invändningar som är uppenbart ogrundade, eller genom innehållande av bevis eller någon annan otillbörlig åtgärd (9 kap. 3 § rättegångsbalken).

Bestämmelsen i 9 kap. 1 § rättegångsbalken hade sin motsvarighet i 1734 års lag, i dåvarande 29 kap. 1 § rättegångsbalken. I den senare bestämmelsen stadgades också en ersättningsskyldighet för den som dömdes för rättegångsmissbruk. Ersättningsskyldigheten omfattade rättegångskostnad, hinder och skada. I förarbetena till den nuvarande bestämmelsen i 9 kap. 1 § rättegångsbalken förklarades att ersättningsskyldigheten i stället skulle bedömas enligt de föreslagna reglerna om rättegångskostnad (SOU 1938:44 s. 134 f.). Som tidigare redogjorts för gjordes uttalandet dock innan reglerna om begränsad ersättningsskyldighet för rättegångskostnaderna i förenklade tvistemål infördes.

Bestämmelserna i 9 kap. 1–3 §§ rättegångsbalken är avsedda att tillämpas ex officio. Det finns inga refererade avgöranden från senare tid där bestämmelserna har tillämpats.

7.4 Kostnadssanktion även i den summariska processen när förfarandet inletts i onödan

En del förenklade tvistemål inleds genom att den ena parten inom ramen för den summariska processen hos Kronofogdemyndigheten begär att målet ska överlämnas till tingsrätt sedan ansökan om betalningsföreläggande bestritts. Som tidigare nämnts bestäms ersättning för de kostnader som uppkommit i den summariska processen enligt de kostnadsregler som gäller för denna (18 kap. 8 a § sjätte stycket rättegångsbalken). Förutom att det innebär att vad som är ersättningsgilla kostnader regleras i lagen om betalningsföreläggande innebär regleringen också att den begränsning av ersättningsskyldigheten som framgår av 46 § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning ska tillämpas. Enligt den

bestämmelsen ska svaranden åläggas att ersätta sökandens kostnader i målet bara om sökanden inte har inlett förfarandet i onödan. Som exempel på fall då förfarandet har inletts i onödan nämndes i förarbetena den situationen att sökanden har ansökt om betalningsföreläggande utan att svaranden har fått möjlighet att dessförinnan betala frivilligt. En annan situation som nämndes var att svaranden hade betalat redan innan ansökan gavs in (prop. 1989/90:85 s. 133). I praxis har det dock krävts att svaranden också har underrättat motparten om att betalning gjorts för att svaranden ska undgå ersättningsskyldighet i dessa fall (se t.ex. Hovrättens över Skåne och Blekinge dom den 16 juni 2005 i mål FT 1359-04). Bestämmelsen har tydliga likheter med bestämmelsen i 18 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken på så sätt att den är avsedd att tillämpas i de fall sökanden hade kunnat komma till sin rätt utan att ansöka om betalningsföreläggande.

I de fall svaranden har gjort klart för motparten att kravet bestrids anses det strida mot god inkassosed att ansöka om betalningsföreläggande, se vidare avsnitt 8. Frågan om förfarandet ska anses ha inletts i onödan i de fall en ansökan görs i en sådan situation har inte berörts i förarbetena och inte heller klargjorts genom vägledande praxis. Det finns ett par underrättsavgöranden som tyder på att praxis inte är enhetlig när det gäller hur ersättningsskyldigheten ska bestämmas i dessa fall (se Göteborgs tingsrätts dom den 20 mars 2012 i mål T 6834-11 och Svea hovrätts dom den 11 april 2011 i mål FT 1941-10).

7.5 Part kan processa utan ekonomiska möjligheter att ersätta motpartens rättegångskostnader

Den som stäms till domstol kan i princip inte undandra sig att bli indragen i en rättegång med de kostnader som det kan innebära i form av bl.a. ersättning till juridiskt ombud. Svaranden ges visst skydd mot dessa utgifter genom reglerna om ersättningsansvar för rättegångskostnaderna. Reglerna medför samtidigt att den som överväger att väcka talan måste väga utsikterna till framgång mot risken för att behöva ersätta motparten dennes rättegångskostnader, vilket antas minska risken för rättegångsmissbruk. I de fall käranden saknar medel att ersätta svarandens rättegångskostnader med vid en eventuell förlust ger reglerna dock inget skydd för

svaranden. Den som är eller löper risk att bli försatt i konkurs kan samtidigt göra bedömningen att det inte finns något att förlora på att driva en process, även om utsikterna att vinna målet är små.

En konkursgäldenär är visserligen förhindrad att väcka talan beträffande egendom som tillhör konkursboet men om konkursboet förklarar att det inte vill befatta sig med den tillgång som fordran i målet kan utgöra anses konkursgäldenären återfå sin rådighet över egendomen, se 3 kap. 1 § Konkurslagen (1987:672) och rättsfallet NJA 2004 s. 410. Det innebär att en svarande i vissa fall alltså kan befinna sig i en rättsprocess utan möjlighet till ersättning för sina rättegångskostnader.

Det har förekommit att kärandeparter för att undvika att själva bli ersättningsskyldiga för rättegångskostnaderna har överlåtit tvisteföremålet till särskilda s.k. processbolag som bildats för att driva processen. Processbolagets tillgångar är begränsade till aktiekapitalet och eventuell ersättningsskyldighet utöver det beloppet medför konkurs. Genom en nyligen meddelad dom, varigenom ägarna till ett sådant processbolag ålades att personligen ersätta rättegångskostnaderna (s.k. ansvarsgenombrott), har möjligheterna att utnyttja processbolag minskat något (NJA 2014 s. 877).

Svaranden har inte någon möjlighet att utverka att käranden ställer säkerhet för rättegångskostnaderna. Reglerna om kvarstad i 15 kap. rättegångsbalken är inte avsedda att säkra svarandens eventuella rätt till ersättning för sina rättegångskostnader. Den särskilda lagen (1980:307) om skyldighet för utländska kärande att ställa säkerhet för rättegångskostnader gäller endast för utländska kärande och även beträffande dessa finns många undantag. Frågan om att införa en skyldighet för käranden att ställa säkerhet för motpartens rättegångskostnader har utretts tidigare. I en promemoria som bl.a. behandlade frågor om oseriösa rättegångar förkastades idén därför att förslaget ansågs förutsätta någon form av förprövning av det berättigade i kärandens anspråk. Ett sådant system ansågs bli för komplicerat och tveksamt ur principiell synpunkt (Ds 1997:7, Domstolsförfarandet, förslag till förbättringar, s. 104 f.). I propositionen som följde erinrades om andra regler i rättegångsbalken som kunde användas mot dem som missbrukar rättegången, t.ex. 9 kap. 1 §, rättegångskostnadsreglerna och det genom propositionen föreslagna utökade ansvaret för rättegångskostnaderna i de förenklade tvistemålen (prop. 1999/00:26 s. 86).

7.6 Möjligheterna att meddela dom utan att utfärda stämning kan begränsa kostnaderna i målet

En ansökan om stämning som uppfyller de formella kraven i rättegångsbalken, t.ex. i fråga om ett bestämt yrkande, uppgifter om de omständigheter som åberopas till grund för yrkandet och bevisuppgift, ska som utgångspunkt leda till att rätten utfärdar stämning. Är ansökan ofullständig kan sökanden föreläggas att komplettera den. Om kärandens framställning inte innefattar laga skäl för käromålet eller om det annars är uppenbart att detta är ogrundat, får rätten dock genast meddela dom i målet utan att stämning utfärdas. Detta framgår av 42 kap. 5 § rättegångsbalken. Domen grundas då på vad handlingarna innehåller och vad som i övrigt har framkommit i målet (17 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken). Meddelas dom utan att stämning utfärdats uppkommer inte heller några rättegångskostnader för motparten. Bestämmelsen tillämpas emellertid restriktivt, framförallt mot bakgrund av Europakonventionens krav på att var och en ska ha rätt till en rättvis och offentlig förhandling vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter. Enligt praxis anses det föreligga en klar presumtion för att tvister om civila rättigheter och skyldigheter är reella och seriösa på sådant sätt att artikel 6:1 i konventionen är tillämplig (se bl.a. rättsfallet NJA 1998 s. 278). Bestämmelsen i 42 kap. 5 § rättegångsbalken kan vidare endast tillämpas innan stämning utfärdas. I de fall det först genom svaromålet framgår att käromålet är uppenbart ogrundat erbjuder bestämmelsen alltså inte någon möjlighet till kostnadsbesparingar genom ett snabbt avgörande av målet.

7.7 Rättsskyddet i försäkring

Allmänt

Den part som inte får sina egna rättegångskostnader ersatta av motparten får stå för dessa kostnader själv. I normalfallet har parten i dessa situationer också ålagts att betala motpartens rättegångskostnader. De flesta försäkringsbolag på den svenska försäkringsmarknaden erbjuder i dag en möjlighet att försäkra sig mot denna kostnad genom att teckna en rättskyddsförsäkring.

Rättsskydd för privatpersoner

Rättsskyddsförsäkringen ingår som ett moment i de flesta hemförsäkringar. Konsumenternas försäkringsbyrå gör löpande jämförelser mellan villkoren i marknadens försäkringar. Av de jämförelsetabeller som finns publicerade på Konsumenternas försäkringsbyrås hemsida framgår att villkoren i de rättsskyddsförsäkringar som erbjuds i många avseenden är desamma. Normalt sett krävs att försäkringstagaren har haft försäkringen hos försäkringsbolaget eller motsvarande försäkring hos annat bolag i två år när tvisten uppkommer, alternativt att de händelser eller omständigheter som ligger till grund för anspråket har inträffat sedan försäkringen trädde i kraft.

De flesta försäkringsbolag ersätter i vart fall och inom vissa bestämda ramar ombuds arvode och kostnader samt kostnader för utredning, bevisning, expeditionskostnader och rättegångskostnader som den försäkrade ålagts att betala till motparten.

Taket i rättsskyddsförsäkringen skiljer sig åt mellan de olika försäkringsbolagen. Merparten av försäkringsbolagen har ett tak på 200 000 kronor som högsta belopp. Några försäkringsbolag har ett lägre tak på omkring 150 000 kronor. Ytterligare andra erbjuder ett val mellan ett högre eller lägre tak beroende på vilken premie försäkringstagaren är beredd att betala. Storleken på självrisken är i regel 20 procent av kostnaderna med ett lägsta belopp motsvarande grundsjälvrisken. Grundsjälvrisken ligger på mellan 750 och 2 000 kronor.

De ledande försäkringsbolagen har alla den begränsningen i försäkringsskyddet att rättsskyddet inte omfattar tvister som vid rättslig prövning ska handläggas enligt 1 kap. 3 d § rättegångsbalken, dvs. som förenklade tvistemål. Merkostnader som uppkommer genom att den försäkrade eller dennes ombud gör sig skyldiga till försumlig processföring eller har förfarit försumligt ersätts i regel inte heller.

Rättsskydd för företag

Företagsförsäkringar förekommer i många olika varianter och skräddarsys i regel utifrån varje enskilt företags behov. Rättsskydd erbjuds vanligtvis antingen som ett standardmoment i eller som ett tillval till företagsförsäkringen. Villkoren i rättsskyddsförsäkring-

arna är i stort sett desamma hos de olika försäkringsbolagen. Inte heller företag har någon möjlighet att försäkra sig mot rättegångskostnader som kan uppkomma till följd av tvister som handläggs som förenklade tvistemål.

7.8 Överväganden rörande rättegångskostnaderna i förenklade tvistemål

7.8.1 Part i förenklat tvistemål riskerar ekonomisk förlust även om han eller hon vinner målet

Utredningens bedömning: Tappande parts ersättningsskyldighet för motpartens rättegångskostnader är begränsad i förenklade tvistemål. De nuvarande bestämmelser som kan utgöra grund för full ersättningsskyldighet i förenklade tvistemål tar sikte på andra situationer än att part har inlett rättegången mot bättre vetande. Det kan därför vara mer ekonomiskt att betala än att bestrida, även för den part som har goda chanser att vinna målet.

Skälen för utredningens bedömning

Ett krav som beloppsmässigt understiger ett halvt basbelopp, dvs. i dag 22 250 kronor, handläggs normalt som ett förenklat tvistemål. Är kravet oberättigat, t.ex. därför att det grundar sig på någon form av fakturabedrägeri, kan mottagaren antas vilja bestrida kravet och många gånger ha stora möjligheter att undgå betalningsskyldighet. Inkomstförlusten för den som väljer att själv sköta bestridande-processen ersätts inte. Av de kostnader som mottagaren av det oberättigade kravet har för rättslig rådgivning för att bestrida kravet och föra talan i domstol har denne endast möjlighet att få ersättning för en timme. Väljer mottagaren av kravet att anlita ett ombud för hela processen får denne alltså stå för dessa kostnader själv. Det gäller även om rätten kommer fram till att kravet i själva verket avser någon form av fakturabedrägeri. De bestämmelser som enligt 18 kap. 8 a § rättegångsbalken kan utgöra grund för full ersättningsskyldighet även i förenklade tvistemål (18 kap. 3 och

6 §§ rättegångsbalken), tar sikte på andra situationer än då talan har väckts mot bättre vetande. Bestämmelsen i 18 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken är inte avsedd att tillämpas i den situationen då talan inlett i onödan därför att den varit utsiktslös utan i den situationen då den vinnande parten hade kunnat komma till sin rätt utan att inleda eller föranleda rättegång. Huruvida part som väckt talan mot bättre vetande därigenom kan anses ha gjort sig skyldig till försumlig processföring och med stöd av 18 kap. 6 § rättegångsbalken åläggas ersättningsskyldighet för motpartens rättegångskostnader i sin helhet är oklart. Mot bakgrund av förarbetsuttalandena är det emellertid rimligt att tolka bestämmelsen så att den endast avser de merkostnader som tillkommit genom försumlig processföring. Som redogjorts för ovan finns i dag ingen möjlighet att försäkra sig mot den kostnad som det innebär att vara part i ett förenklat tvistemål. I många fall kan det därför vara mer ekonomiskt att betala än att bestrida, trots att kravet är ogrundat. Omvänt är riskerna för den som missbrukar rättegångsförfarandet på detta sätt små.

7.8.2 De bestämmelser som motverkar rättegångsmissbruk tillämpas restriktivt

Utredningens bedömning: De straffrättsliga bestämmelserna om rättegångsmissbruk tillämpas restriktivt. Detsamma gäller den processrättsliga bestämmelse som möjliggör omedelbar dom vid uppenbart ogrundad talan.

Skälen för utredningens bedömning

De straffrättsliga reglerna om rättegångsmissbruk i 9 kap. 1–4 §§ rättegångsbalken tillämpas mycket restriktivt. För att bestämmelserna ska kunna tillämpas krävs att rätten kommer fram till att talan är sakligt ogrundad alternativt att rättegången är onödig. Dessutom krävs att den part som inlett eller föranlett rättegången har insett detta, vilket i de flesta fall torde vara svårt att bevisa. Även den processrättsliga bestämmelsen i 42 kap. 5 § rättegångsbalken, som möjliggör omedelbar dom när talan är uppenbart ogrundad, tilläm-

pas restriktivt. I dessa fall krävs visserligen inte att käranden har insett att hans eller hennes talan är ogrundad. Däremot krävs att detta är uppenbart redan på grund av vad som framgår av stämningens ansökan. Ingen av bestämmelserna torde som regel kunna tillämpas i mål som rör betalningskrav grundade på oriktiga påståenden om avtal, såvida det inte finns bevisning i målet som visar att käranden medvetet har vilselett eller tvingat svaranden att ingå avtalet. Typiskt sett saknas sådan bevisning i de mål som kommer under rättens prövning på kärandens initiativ. I vart fall lär sådan bevisning inte komma till rättens kännedom förrän svaranden ger in den i sitt svaromål och då är det för sent att avgöra målet med stöd av 42 kap. 5 § rättegångsbalken.

7.8.3 Huvudregeln om begränsat ersättningsansvar i förenklade tvistemål bör vara kvar och något krav på säkerhet för rättegångskostnaderna bör inte införas.

Utredningens bedömning: En regel om full ersättningsskyldighet för rättegångskostnaderna i alla förenklade tvistemål skulle motverka syftet med processformen. Huvudregeln om begränsat ansvar bör därför behållas. Ett krav på säkerhet för rättegångskostnaderna framstår alltjämt som olämpligt och föreslås därför inte.

Skälen för utredningens bedömning

När det gäller ordinära tvistemål kan huvudregeln om tappande parts ersättningsskyldighet för motpartens rättegångskostnader antas avskräcka parter från att inleda rättegång utan att ha någon grund för sin talan. Om begränsningen i ersättningsansvaret för motpartens rättegångskostnader i förenklade tvistemål togs bort skulle det rimligen leda till att fler skulle avskräckas från att väcka talan i mer tvivelaktiga fall även i dessa mål. En sådan ändring skulle emellertid få betydelse för alla förenklade tvistemål och samtidigt motverka syftet med processformen. Kostnaderna skulle inte kunna begränsas eller förutses och förfarandet skulle inte längre vara så

snabbt och enkelt som det var tänkt. Enligt utredningens mening är det därför inte någon bra lösning.

Även vid ordinära tvistemål kan huvudregeln om ersättnings-skyldighet vara verkningslös, t.ex. om den tappande parten är ett aktiebolag som saknar tillgångar och som därför är immun mot kostnadsanspråk. Det kan visserligen finnas möjligheter att kräva ersättning av ägaren till aktiebolaget, enligt principen om ansvars-genombrott, men det förutsätter en särskild prövning och lär i praktiken inte bli aktuellt utom när det gäller större kostnader. Möjligheterna för vinnande part att få ersättning för sina rättegångskostnader skulle i dessa fall öka om det infördes ett krav på att käranden i vissa fall skulle ställa säkerhet för motpartens rättegångskostnader för att få inleda en process. Den frågan har emellertid som tidigare nämnts redan utretts och det alternativet har dömts ut. Ett sådant system har ansetts kräva en förprövning av målet vilket bedömts både bli för komplicerat och vara tveksamt ur principiell synpunkt. Det är svårt att se att förutsättningarna för att införa ett sådant krav skulle ha ändrats.

7.8.4 Det bör införas en regel om full ersättningsskyldighet för näringsidkare som inlett rättegång trots att denne insett eller bort inse att käromålet var ogrundat

Utredningens förslag: I dag finns ingen bestämmelse som reglerar möjligheterna att döma ut full ersättningsskyldighet för rättegångskostnaderna när part i ett förenklat tvistemål har inlett rättegången trots att parten insett eller borde ha insett att käromålet var ogrundat. En regel härom kan avskräcka dem som missbrukar rättegången för att driva in oriktiga krav. Regeln är också av principiell betydelse. Trots att den kan förväntas bli tillämpad endast i undantagsfall föreslår utredningen därför att en sådan regel införs. Regeln bör endast träffa part som är eller som i rättegången uppträder som näringsidkare.

Skälen för utredningens förslag

Reglerna om förenklade tvistemål syftar till att tillhandahålla en snabb och enkel mekanism för tvistlösning där parterna ska kunna föra processen utan ombud. Den begränsade ersättningsskyldigheten gör det möjligt för parterna att förutse vilka kostnader processen kan vara förknippad med. När det gäller parter som bedriver vårdslös eller illojal processföring har det emellertid ansetts saknas skäl att ge dem skyddet av att kunna förutse exakt vilket kostnadsansvar han eller hon kan drabbas av. I dessa fall har det i stället ansetts vara motiverat att införa bestämmelser om full ersättningsskyldighet för motpartens rättegångskostnader. Samma argument gör sig gällande i de fall käranden har väckt talan trots att denne har insett eller borde ha insett att käromålet var ogrundat, t.ex. därför att det grundar sig på ett avtal som käranden svikligen har förlett svaranden att ingå. För de ordinära tvistemålen följer ersättningsskyldigheten i dessa fall av huvudregeln, eftersom dessa parter vid en rättslig prövning också tappat målet. För de förenklade tvistemålen finns emellertid inte någon rättegångssanktion som tar sikte på den situationen. Den tappande parten åläggs visserligen ersättningsskyldighet men denna är begränsad.

För att motverka dessa former av rättegångsmissbruk föreslår utredningen att det införs en regel som medger att den tappande parten i ett förenklat tvistemål kan åläggas full ersättningsskyldighet för motpartens rättegångskostnader om parten har inlett rättegången trots att parten insett eller borde ha insett att käromålet var ogrundat. De situationer som regeln tar sikte på kännetecknas av att käradeparten är en näringsidkare som driver talan mot en annan näringsidkare eller en konsument. Regeln bör därför endast gälla part som är eller som i rättegången uppträder som näringsidkare. Regeln föreslås bli införd i den nuvarande bestämmelsen i 18 kap. 8 a § rättegångsbalken, där det redan i dag finns regler om att part i förenklade tvistemål under vissa förutsättningar kan åläggas full ersättningsskyldighet för motpartens rättegångskostnader.

I subjektivt hänseende ska krävas att parten insett eller borde ha insett att dennes talan var ogrundad. Tillämpningsområdet är därmed något vidare än vad som gäller för den straffrättsliga regeln om rättegångsförseelse i 9 kap. 1 § rättegångsbalken. Samtidigt är regeln begränsad till käradeparten. Vid bedömningen av om parten borde ha insett att dennes talan var ogrundad kan hänsyn tas t.ex. till om

parten vid tidigare tillfällen fört talan på samma rättsliga grund mot andra svarandeparter. Har partens talan grundat sig på en rättshandling som denne har vilselett eller tvingat motparten att företa torde denne som utgångspunkt anses ha insett att käromålet var ogrundat.

Det är troligt den nya regeln om fullt ersättningsansvar kommer att tillämpas i högre utsträckning än vad som i dag gäller beträffande den straffrättsliga bestämmelsen om rättegångsförseelse. Skälen till det är dels att den civilrättsliga bestämmelsen har getts ett i vissa avseenden vidare tillämpningsområde än den straffrättsliga bestämmelsen och dels, eller kanske framför allt, på att parterna har något att vinna på att själva åberopa regeln. Att frågan om rättegångsmissbruk väcks i fler fall kan dessutom i sig få en avskräckande effekt på dem som utnyttjar rättssystemet för att driva in oriktiga fordringar. Ur rättssäkerhetssynpunkt framstår det vidare som viktigt att det finns en möjlighet att tillerkänna den part som t.ex. tvingats in i en rättegång på grund av ett krav som tillkommit genom vilseledande eller svikligt förfarande full ersättning för rättegångskostnaderna. Utredningen anser därför att det är befogat att införa en sådan regel, trots att det också innebär att processen i förenklade tvistemål i fler fall kan komma att tyngas av bevisning rörande vad käranden insett eller borde ha insett i fråga om att talan var ogrundad.

7.8.5 Ersättningsskyldighet för rättegångskostnaderna bör kunna åläggas även ställföreträdare, ombud och biträde

Utredningens förslag: Det begränsade ersättningsansvaret för part i förenklade tvistemål kan missbrukas. Företag som har som affärsidé att driva in oriktiga eller tveksamma krav, t.ex. s.k. katalogtjänstföretag, kan ha ekonomiska förutsättningar att anlita juridiskt biträde, trots risken att få betala motpartens rättegångskostnader. En rättegångskostnadssanktion kan motverka att ställföreträdare, ombud och biträden lånar sig till tveksamma uppdrag av detta slag. Utredningen föreslår därför att den nuvarande bestämmelsen i 18 kap. 7 § rättegångsbalken utvidgas så att ersättningsansvar kan åläggas dessa aktörer även i de fall de har företrätt eller biträtt en kärande som är näringsidkare i förenklade tvistemål, om de insett eller borde ha insett att käromålet var ogrundat.

Skälen för utredningens förslag:

I de mål som den föreslagna rättegångskostnadssanktionen främst tar sikte på är det inte ovanligt att den tappande parten, exempelvis ett företag som säljer s.k. katalogtjänster, företräds av ett juridiskt ombud eller biträde. Dessa företag hanterar typiskt sett många likartade krav gentemot andra näringsidkare eller konsumenter. Det kan därför vara lönsamt för dem att anlita juridisk kompetens även i förenklade tvistemål, trots att möjligheterna att få ersättning för rättegångskostnaderna är begränsade. Företagen kan också ha ekonomiska förutsättningar för att ha sådan kompetens inom företaget. Genom att införa en rättegångskostnadssanktion som träffar även ställföreträdare, ombud och biträden som lånar sig till tveksamma uppdrag av liknande slag kan dessa former av rättegångsmissbruk motverkas.

Redan i dag finns en möjlighet att ålägga dessa aktörer solidariskt ersättningsansvar vid onödig rättegång eller försumlig processföring som kan läggas dem till last. Av 18 kap. 7 § rättegångsbalken framgår att denna rättegångskostnadssanktion gäller i de fall partens ställföreträdare, ombud eller biträde har vållat motparten onödiga kostnader genom sådana förfaranden som avses i 18 kap. 3 § första stycket eller 6 § rättegångsbalken. Utredningen föreslår att denna rättegångssanktion utvidgas så att ersättningsansvar kan åläggas dessa aktörer även i de fall de har företrätt eller biträtt kändan i förenklade tvistemål, om de insett eller borde ha insett att käromålet var ogrundat. Regeln bör begränsas till de fall då kändan är eller i rättegången uppträder som näringsidkare.

Genom att ändra 18 kap. 7 § rättegångsbalken på detta sätt kommer det att vara möjligt att ålägga ställföreträdare, ombud och biträde solidarisk ersättningsskyldighet i fler fall vid förenklade tvistemål än vid ordinarie tvistemål. Med hänsyn till att det främst är det begränsade ersättningsansvaret i förenklade tvistemål som utgör ett incitament för missbruk av rättegången anser utredningen emellertid att den föreslagna ordningen är rimlig. I de ordinarie tvistemålen motverkas rättegångsmissbruk av huvudregeln om full ersättningsskyldighet för motpartens rättegångskostnader. Någon prövning av om parten inlett rättegången trots att han eller hon insett att käromålet var ogrundat blir därför aldrig aktuell i dessa mål. Ställföreträdare, ombud och biträden kan dock åläggas solida-

risk ersättningsskyldighet för de merkostnader som de vållar motparten genom vårdslöshet eller försummelse i rättegången. Som tidigare nämnts finns också straffrättsliga bestämmelser som träffar ställföreträdare, ombud och biträde som för talan mot bättre vetande även i ordinarie tvistemål. Är den tappande parten en juridisk person kan det dessutom i vissa särskilda situationer finnas en möjlighet för parten att till följd av reglerna om ansvarsgenombrott i stället kräva ersättning av partens ställföreträdare.

8 Inkassoverksamhet och factoring som ett led i fakturabedrägeri

8.1 Användningen av inkasso och factoring vid fakturabedrägeri

Fakturabedrägeri förekommer inte bara i form av utskick av bluffakturor och andra betalningskrav direkt från fakturautställaren eller det företag som påstår sig vara fakturamottagarens avtalspart. Betalningskrav kan också komma från någon som påstår sig ha övertagit en fordran mot den som kravet riktas till, eller som fått i uppdrag att driva in fordringen. Det rör sig i dessa fall vanligen om s.k. factoring eller inkasso.

För den som vill bestrida ett krav kan det upplevas som besvärligt om kravet kommer från en tredje part, eftersom det kan vara svårt att veta till vem eller till vilket företag man ska rikta sin invändning. Vi återkommer till det problemet nedan.

Att bli föremål för en inkassoåtgärd kan också upplevas som tyngande i sig och av en del personer även uppfattas som en rättslig åtgärd. Att företaget använder sig av ordet inkasso kan, särskilt i kombination med att det till kravet läggs en lagstadgad inkassoavgift, upplevas som att företagets verksamhet är godkänd eller kontrollerad av myndigheterna. Som vi ska se i det följande är detta långt ifrån alltid fallet.

Att factoring och inkasso kan användas för att pressa fram betalning vid olika former av fakturabedrägeri påverkar också de seriösa factoringföretagens och inkassoföretagens verksamhet, bland annat därför att de måste säkerställa att de inte utnyttjas för att driva in fordringar av detta slag.

När factoring- eller inkassoföretag används som mellanhand kan det också vara svårt att koppla samman transaktioner och bolag, vilket försämrar möjligheterna till kontroller.

8.2 Allmänt om inkassoverksamhet

Vad avses med inkassoverksamhet och inkassoåtgärd?

Med inkassoverksamhet avses enligt 1 § inkassolagen (1974:182) indrivning av egen eller annans fordran genom krav eller annan inkassoåtgärd. Att enbart skicka en enkel betalningspåminnelse anses inte vara en inkassoåtgärd, förutsatt att betalningspåminnelsen inte innehåller någon annan påtryckning än en tidsfrist inom vilken betalningen ska göras samt en uppgift om att om betalning inte sker fordringen kan komma att överlämnas till någon annan för inkasso (1 § inkassolagen). Ett hot om att rättsliga åtgärder kan komma att vidtas mot gäldenären om denne inte betalar inom den angivna tiden är däremot en inkassoåtgärd.

All inkassoverksamhet utom indrivning av egna privata fordringar och exekutiva myndigheters verksamhet träffas av inkassolagen

Kronofogdemyndighetens verksamhet omfattas inte av inkassolagen. I övrigt träffar inkassolagen all inkassoverksamhet utom sådan som avser indrivning av privata fordringar (dvs. fordringar som inte har uppkommit i näringsverksamhet) som den enskilde själv eller någon närstående till denne eller dennes dödsbo driver in. Det finns alltså inget krav på att det ska vara fråga om inkassoverksamhet som kan betecknas som yrkesmässig för att lagen ska vara tillämplig (prop. 1997/98:181 s. 30 f.).

Viss inkassoverksamhet kräver tillstånd, vilket vi återkommer till nedan. För all inkassoverksamhet, dvs. såväl tillståndspliktig som icke tillståndspliktig, gäller att verksamheten ska bedrivas enligt de regler för verksamheten som anges i inkassolagen. Grundprincipen att verksamheten ska bedrivas enligt god inkassosed gäller alltså för all inkassoverksamhet (4 § inkassolagen). Vad som närmare avses med god inkassosed konkretiseras i 5–11 §§ inkassolagen samt genom Datainspektionens praxis. Vi återkommer här till nedan.

8.3 Tillstånd att bedriva inkassoverksamhet

Det krävs tillstånd för att få driva in andras fordringar eller fordringar som övertagits från tredje man

För sådan inkassoverksamhet som avser indrivning av fordringar för annans räkning eller av fordringar som har övertagits för indrivning, krävs tillstånd av Datainspektionen (2 § inkassolagen). För indrivning av egna fordringar behövs däremot inget tillstånd. Tillstånd behövs inte heller för indrivning av fordringar för ett annat företag inom samma koncern (s.k. koncerninkasso), såvida det inte rör sig om fordringar som i sin tur övertagits från någon som inte utan tillstånd hade kunnat driva in fordringarna (2 § inkassolagen). Ett företag kan alltså inte komma runt kravet på tillstånd för att få driva in fordringar som övertagits från tredje man genom att låta ett annat företag inom samma koncern sköta inkassoverksamheten, se även Datainspektionens Föreskrifter, (DIFS 2011:1), om ändring av Datainspektionens föreskrifter (DIFS 1989:1) om tillstånd enligt 2 § inkassolagen (1974:182).

En fråga som är av avgörande betydelse för frågan om tillståndsplikt är om fordringen har övertagits för egen räkning eller för indrivning. I förarbetena till inkassolagen nämndes sådan verksamhet som innebär att någon i förvärvssyfte köper upp och driver in mer eller mindre inkuranta fordringar som exempel på sådan verksamhet som kräver tillstånd. S.k. diskonteringsföretag och factoringföretag ansågs dock normalt sett falla utanför kretsen av de företag som förvärvar fordringar för indrivning, eftersom man bedömde att dessa företag i regel brukade överlämna till ett inkassoföretag att vidta de mer ingripande inkassoåtgärderna (prop. 1974:42 s. 105). Frågan har blivit föremål för bedömning inom ramen för Datainspektionens tillsynsverksamhet (se bl.a. Datainspektionens beslut i tillsynsärendena 1273-2012 och 1219-2013). Av besluten kan den slutsatsen dras att den som har övertagit fordringar från tredje man som utgångspunkt anses ha övertagit dem för indrivning. Endast under mycket speciella omständigheter, t.ex. då fordringarna har ingått i ett förvärv av ett helt företag, kan fordringarna anses ha övertagits för egen räkning.

Tillstånd behövs inte heller för inkassoverksamhet som bedrivs av företag under Finansinspektionens tillsyn eller av advokater. I sammanhanget kan nämnas att när det gäller de s.k. factoringfö-

tagen är det endast en del av dem som bedriver tillståndspliktig verksamhet enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och som därmed står under Finansinspektionens tillsyn när det gäller inkassoverksamheten. Övriga factoringföretag behöver alltså ett särskilt tillstånd för att få bedriva inkassoverksamhet. Vi återkommer till detta nedan.

Förutsättningar för inkassotillstånd

Tillstånd att bedriva inkassoverksamhet får endast meddelas om verksamheten kan antas bli bedriven på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt (3 § inkassolagen). Det finns inga formella krav på företagsform eller att verksamheten ska vara av viss omfattning.

Av den information om tillståndsprövningen som finns tillgänglig på Datainspektionens hemsida framgår bl.a. följande. Bedömningen görs i huvudsak utifrån av sökanden ingivna merithandlingar. Den person som är föremål för bedömningen måste ha god insyn i det dagliga inkassoarbetet och möjlighet att påverka inkassorutiner. Huvudregeln är att det endast är en person inom en verksamhet som är föremål för bedömning, men det kan finnas undantagsfall. Om Datainspektionen finner att den person som är föremål för bedömningen inte ensam har nödvändiga kvalifikationer, kan bedömningen avse denne tillsammans med en annan person i inkassoverksamheten. Den senare är vanligen den person som rent faktiskt kommer att leda det dagliga inkassoarbetet eller en i verksamheten anställd jurist.

Sakkunskap kan, enligt informationen på hemsidan, styrkas genom bestyrkt kopia av intyg och betyg avseende teoretisk utbildning och/eller utvisande praktisk erfarenhet. I allmänhet krävs dokumenterade universitets- eller högskolestudier i juridik. I vissa fall kan långvarig praktisk verksamhet väga upp brister i fråga om teoretisk utbildning genom att sökanden visar intyg och betyg över långvarig praktisk erfarenhet av inkassoverksamhet eller därmed jämförlig praktik. I intyg och betyg över praktiska erfarenheter granskar Datainspektionen vilka slags uppgifter som utförts, i vilken omfattning och under hur lång tidsperiod de utförts samt vitsord. Omdömesgillhet kan exempelvis styrkas genom bestyrkt kopia av intyg från tidigare arbetsgivare.

Datainspektionen har inte tillgång till kriminalregistret och saknar därför i regel möjlighet att kontrollera eventuell kriminell belastning hos sökanden (prop. 1997/98:181 s. 32).

Inkassotillstånd får meddelas för högst 10 år i sänder. Det får förenas med föreskrift om hur verksamheten ska bedrivas och om skyldighet att anmäla ändring av förhållanden som har haft betydelse för verksamheten (3 § inkassolagen).

För närvarande finns över 200 meddelade inkassotillstånd för olika företag och enskilda näringsidkare. En lista över samtliga företag med tillstånd finns på Datainspektionens hemsida. Hur många som därutöver bedriver inkassoverksamhet genom indrivning av egna fordringar eller s.k. koncerninkasso är oklart. I Bolagsverkets register fanns per den 29 december 2014 totalt 134 företag med ordet inkasso särskrivet i firmanamnet (undantaget de som markerats som avförda, försatta i konkurs eller i likvidation). Av dessa hade 38 inkassotillstånd. Övriga 96 hade alltså inget tillstånd. Hos upplysningstjänsten *allabolag.se* fanns vid samma tidpunkt 206 företag som registrerats i kategorin inkasso- och kreditupplysningsverksamhet. Av dessa företag hade 88 inkassotillstånd.

Användningen av ordet inkasso i firman förutsätter inte tillstånd

Som tidigare har beskrivits får inkassoverksamhet bedrivas utan tillstånd om den bara avser indrivning av egna eller koncerninterna fordringar. Det krävs alltså inget tillstånd för att ett dotterbolag ska få sköta indrivningen av moderbolagets fordringar. Användningen av ordet inkasso i firman förutsätter inte heller att företaget har inkassotillstånd för sin verksamhet.

Det finns visserligen lagstiftning som begränsar vilka beteckningar som får användas i näringsidkares firma. Firmalagen (1974:156), som är den lag som reglerar detta, innehåller emellertid ett mycket begränsat skydd, främst för vissa vapen och andra officiella beteckningar samt internationella sjukvårdsbeteckningar och CE-märkning (10 §).

8.4 God inkassosed och otillbörliga inkassoåtgärder

Allmänt om inkassolagens regler om god inkassosed

I 4 § inkassolagen (1974:182) slås fast den allmänna grundprincipen att inkassoverksamhet ska bedrivas enligt god inkassosed. Ett grundläggande krav som ställs upp är att gäldenären inte ska vållas onödig skada eller olägenhet eller utsättas för otillbörlig påtryckning eller annan otillbörlig inkassoåtgärd. Vad som närmare avses med god inkassosed utvecklas därefter i de efterföljande paragraferna (5–11 §§) och genom Datainspektionens tolkning och tillämpning av dessa bestämmelser inom ramen för inspektionens tillsynsärenden.

Datainspektionen utfärdar också allmänna råd om tillämpning av inkassolagen. De allmänna råden ger Datainspektionens syn på vad som menas med god inkassosed. Råden är inte bindande utan utgör rekommendationer i fråga om hur den som bedriver inkassoverksamhet kan eller bör handla i ett visst avseende. Råden ligger till grund för Datainspektionens tillsynsbeslut samt föreskrifter vid tillståndsgivning och tillsyn. Den senaste tryckta versionen av de allmänna råden är från 2011. Datainspektionen kan också med stöd av 6 § inkassoförordningen (1981:956) utfärda bindande föreskrifter om hur lagen ska tillämpas. Nedan redogörs för hur inkassoföretagen bör, eller i vissa fall måste, agera för att verksamheten ska anses vara förenlig med god inkassosed.

Det bör framgå om det är en betalningspåminnelse eller ett inkassokrav

Enligt de allmänna råd som Datainspektionen har utfärdat finns det i de flesta fall ingen skyldighet att skicka en betalningspåminnelse innan inkassokravet skickas ut. Vidare framgår av råden att Datainspektionen anser det vara missvisande och i strid mot god inkassosed att kalla ett inkassokrav för betalningspåminnelse. En betalningspåminnelse bör alltså inte innehålla hot om andra åtgärder än att fordringen kan komma att överlämnas för inkasso.

Inkassokravet bör skickas till rätt gäldenär

Enligt Datainspektionens allmänna råd måste inkassobolaget kontrollera att inkassokravet skickas till rätt fullständigt identifierade gäldenär, vilket förutsätter en kontroll av namn, organisationsnummer/personnummer, adress etc. Kan tveksamheter kring gäldenärens identitet inte klaras ut bör inget inkassokrav skickas. Att kravet skickas till rätt gäldenär är också en förutsättning för att inkassoföretaget ska kunna iaktta den i lagen införda rekommendationen att inte vidta inkassoåtgärd för att driva in obefogade anspråk, se vidare härom nedan.

Utformningen av inkassokravet och skälig tid för invändning eller betalning

I 5 § inkassolagen (1974:182) regleras hur inkassokrav ska vara utformade. Ett inkassokrav ska för det första framställas skriftligt och innehålla tydliga uppgifter om borgenärens namn, grunden för fordran, om överlåtelse av fordran skett och om lämpligt betalningssätt. Vidare ska skulden preciseras i posterna kapitalskuld, ränta och ersättning var för sig. Hur och utifrån vilken räntesats räntan har beräknats ska också framgå. I samband med kravet ska också anges en skälig tid inom vilken gäldenären har att betala eller invända mot kravet.

Innan ett krav som avses i 5 § har tillställts gäldenären och den angivna tiden har löpt ut, får enligt huvudregeln i 6 § inkassolagen ingen rättslig åtgärd med anledning av fordran vidtas. Undantag från 6 § gäller om det finns särskilda skäl, t.ex. om gäldenären uppenbarligen försöker undandra sig betalning (7 § inkassolagen).

Obefogade anspråk

God inkassosed kräver också att den som vidtar en inkassoåtgärd först har gjort en bedömning av om anspråket är befogat eller inte. Enligt 8 § inkassolagen bör ingen inkassoåtgärd vidtas om det föreligger sannolika skäl för att fordran inte är lagligen grundad eller om den annars framstår som obefogad. Bestämmelsen har fått karaktären av en rekommendation. I förarbetena till inkassolagen anför-

des att en mer omfattande skyldighet att pröva varje betalningsanspråks berättigande skulle leda till ökade kostnader och en minskad effektivitet på inkassoområdet. Samtidigt ansågs det kunna krävas av inkassoföretagen att de så långt som möjligt skulle försöka begränsa risken för obefogade krav. Om det av ingivna handlingar eller av gäldenärens invändning framgick att en fordran saknade grund eller liknande borde inkassoföretagen därför frånträda uppdraget. Det ansågs emellertid inte vara lämpligt att ställa upp en kategorisk förbudsregel härom. I stället skulle regeln ges formen av en rekommendation som närmast skulle ses som en utfyllnad av den grundläggande bestämmelsen att inkassoverksamhet ska bedrivas enligt god inkassosed. Vidare angavs att det fick ankomma på tillsynsmyndigheterna att ge närmare anvisningar om hur regeln borde tillämpas (prop. 1974:42 s. 78). Regeringsrätten har emellertid kommit fram till att Datainspektionen inte får utfärda bindande föreskrifter med förbud mot inkassoåtgärd som komplettering till bestämmelsen, eftersom bestämmelsen endast har karaktären av en rekommendation. Ett förbud skulle ju gå längre än den rekommendation som lagen innehåller (Regeringsrättens beslut den 6 april 1992, dnr 886-1991). Datainspektionen har i sina allmänna råd lämnat närmare, icke bindande, anvisningar om hur en kontroll av fordran bör göras, se vidare nedan.

Datainspektionens anvisningar om hur kontrollen av fordringens riktighet och ursprung bör göras

Om det finns sannolika skäl för att en fordran inte är lagligen grundad eller om fordran annars framstår som obefogad bör inte någon inkassoåtgärd vidtas. Detta följer av 8 § inkassolagen (1974:182). För att kunna följa denna rekommendation krävs enligt Datainspektionen att nedanstående åtgärder vidtas.

Inkassoombudet bör vara uppmärksam på nya uppdragsgivare och uppdragsgivare som vid tidigare tillfällen haft mindre bra ordning på sina fordringar. Om det av gäldenärens invändning framgår att fordran saknar grund bör ingen inkassoåtgärd vidtas. En saklig invändning bör medföra att inkassobolaget avstår från att använda den summariska processen. Innan en inkassoåtgärd vidtas bör inkassobolaget göra klart för sig om uppdraget avser en överlåten fordran och om gäldenären i så fall har underrättats om överlåtel-

sen. Om fordringsförhållandet är komplicerat, och inte heller kan utredas av någon med juridisk utbildning, bör inkassoombudet avstå från uppdraget. Om flera gäldenärer riktar samma invändning mot en viss borgenärs anspråk, t.ex. att en vara eller tjänst inte har beställts, finns det ofta skäl för inkassoombudet att ifrågasätta om fordran är lagligen grundad. (Datainspektionens allmänna råd, Tillämpning av inkassolagen, reviderad 2011, s. 18 ff.).

Betalning och hantering av inkasserade medel m.m.

I 9 § inkassolagen (1974:182) slås fast att betalning kan ske med befriande verkan till det inkassoföretag som fått i uppdrag att driva en skuld. Hur inkassoföretag ska hantera inkasserade medel och register som används i inkassoverksamheten regleras i 9–10 §§ inkassolagen. Tystnadsplikt för uppgifter om enskildas personliga förhållanden eller yrkes- och affärshemligheter gäller enligt 11 § inkassolagen den som har varit verksam i inkassoverksamhet som inte är av tillfällig natur och endast avser enstaka fordringar.

Otillbörlig inkassoåtgärd

Mer kvalificerade överträdelser av god inkassosed, framförallt sådana som har inneburit allvarliga integritetskränkningar, kan anses utgöra otillbörliga inkassoåtgärder enligt 4 § inkassolagen. Till skillnad från övriga överträdelser av god inkassosed är otillbörliga inkassoåtgärder skadeståndssanktionerade.

I förarbetena till inkassolagen diskuterades vad som skulle anses utgöra otillbörliga inkassoåtgärder. Som huvudprincip ansågs gälla att borgenären eller hans ombud inte får använda andra medel för indrivning av fordringar än sådana som är allmänt erkända och leder till resultat. Bedömningen måste alltid göras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Det borde t.ex. anses vara otillåtet att hota med ansökan om konkurs när det på grund av det fordrade beloppet eller av annan orsak är uppenbart att en sådan ansökan inte kommer att göras. Vidare ansågs att varje form av vilseledande av gäldenären från borgenärens eller ombudets sida borde betraktas som otillbörligt. Det skulle gälla inte bara aktivt lämnade uppgifter utan också fall då gäldenärens bristande känne-

dom om förhållandena utnyttjas passivt för att få en fordran inkasserad. Som exempel på andra åtgärder som ansågs vara otillbörliga angavs att hota med att ta kontakt med arbetsgivare i syfte att pressa gäldenären till betalning eller uppgörelse. Att framställa krav mot gäldenären under sådana former att det väcker onödigt upprestande eller skandaliserar gäldenären eller att uttrycka sig kränkande i kontakterna med denne, nämndes som andra exempel på otillbörliga inkassoåtgärder (prop. 1974:42 s. 80 f.).

I praxis har skadestånd dömts ut i ett fall då inkassoombudet vid två tillfällen skickat inkassokrav till fel gäldenär och därefter dröjt med att vidta åtgärder för att få till stånd en rättelse i kronofogdemyndighetens register (se rättsfallet NJA 1985 s. 143). I ett avgörande från Svea hovrätt ålades två män skadeståndsskyldighet därför att de ansågs ha vidtagit en otillbörlig inkassoåtgärd genom att personligen besöka gäldenären i hans kombinerade arbetsplats och bostad och där muntligen framställa krav på betalning för en annan persons räkning (RH 2007:70).

8.5 Tillsyn och sanktioner

All inkassoverksamhet står under tillsyn

Datainspektionen har tillsynsansvar över all inkassoverksamhet enligt inkassolagen, såväl tillståndspliktig som icke tillståndspliktig, med undantag för sådan verksamhet som står under Finansinspektionens eller Advokatsamfundets tillsyn (13 § inkassolagen). Enligt uppgift från Datainspektionen är det emellertid av resursskäl inte möjligt att bedriva en aktiv tillsyn över den icke tillståndspliktiga inkassoverksamheten. I praktiken är tillsynen i dessa fall därför helt klagomålsbaserad (jfr också uttalandet i prop. 1997/98:181 s. 31 om att det av naturliga skäl lär vara svårt att i praktiken upprätthålla en effektiv tillsyn i de fall tillstånd inte behövs).

Möjligheterna att kontrollera om inkassoverksamhet som bedrivs är tillståndspliktig eller inte begränsas också av att information om ägarförhållanden i privata aktiebolag, som det i de flesta fall är fråga om, inte finns registrerad någonstans. Föreskrifterna för att införa ett sådant aktieägarregister har nyligen utretts utan att något sådant förslag lämnats (prop. 2013/14:86 s. 76 f.).

Enligt Datainspektionens egen policy för tillsyn över inkasso ska tillsynen främst inriktas mot otillbörliga inkassoåtgärder, som kan orsaka gäldenärer onödig skada eller olägenhet. Som tidigare redogjorts för avses åtgärder som är särskilt integritetskränkande, t.ex. varje form av vilseledande från inkassoombudets sida, påtryckningar under uppseendeväckande former och kränkande uttalanden om gäldenärer. Förväxling av gäldenär anses vara en allvarlig brist. Även återkommande fel hos inkassoföretaget måste tas hänsyn till, t.ex. brister i arbetsrutiner eller i kunskaper hos anställda (Datainspektionens styrdokument, 2011-12-05, Policy för tillsyn över inkasso).

Inspektioner, förelägganden och föreskrifter

Datainspektionen har rätt att företa inspektioner hos den som bedriver inkassoverksamhet och ta del av samtliga handlingar som rör verksamheten. Den som bedriver verksamheten ska lämna de upplysningar som inspektionen begär för sin tillsyn. Datainspektionen har möjlighet att förelägga vite för den som inte lämnar upplysningar eller tillgång till handlingar frivilligt (14 § inkassolagen). Datainspektionen kan, i de fall tillsynen föranleder det, meddela föreskrifter om bl.a. hur inkassoverksamheten ska bedrivas. Föreskrifterna kan förenas med vite (15 § inkassolagen).

Straffrättsliga sanktioner, skadestånd och förlust av tillstånd

Om den som har fått tillstånd att bedriva inkassoverksamhet åsidosätter någon bestämmelse i inkassolagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen riskerar denne att förlora sitt tillstånd om rättelse inte vidtas (15 § andra stycket inkassolagen).

Skadeståndsskyldighet förutsätter, som tidigare nämnts, att inkassoföretagets agerande innefattar en otillbörlig inkassoåtgärd, t.ex. genom att gäldenären utsatts för otillbörlig påtryckning. Allt som strider mot god inkassosed är inte att betrakta som en otillbörlig inkassoåtgärd. Vid bedömningen av om skada har uppstått ska hänsyn tas även till lidande och andra omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse (18 § inkassolagen).

Att vidta en åtgärd som innebär inkassoverksamhet utan att ha föreskrivet tillstånd är straffbart. I subjektivt hänseende krävs uppsåt eller oaktsamhet. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år (17 § inkassolagen). Det tidigare nämnda avgörandet RH 2007:70 samt Göta hovrätts dom i mål B 924-04, Västerås tingsrätts dom i mål B 2664-00 och Eksjö tingsrätts dom i mål nr B 2499-06 utgör exempel på domar där den tilltalade har dömts för brott mot inkassolagen.

8.6 Näringslivets egenåtgärder på området för inkasso

Inkassonämnden

Inkassonämnden bildades 1999 och prövar ärenden som gäller huruvida inkassoföretags handläggning och åtgärder i inkasso-ärenden är förenliga med god inkassosed, dvs. om inkassoföretaget har agerat klandervärt eller inte. Besluten utvecklar begreppet god inkassosed. Ärendena initieras antingen av allmänheten eller på nämndens eget initiativ. Vid prövningen stöder nämnden sig på lagar, etikregler och god inkassosed.

Huvudmän för Inkassonämnden är branschorganisationen Svensk Inkasso, Svenska Bankföreningen, Sveriges Advokatsamfund och Finansbolagens förening. Verksamheten finansieras emellertid helt av Svensk inkasso, som också tillhandahåller information om Inkassonämnden och nämndens utslag på sin hemsida (Näringslivets självregleringsorgan – utvecklingen sedan 2003, 2009/10:RFR12, s. 86 f.). Nämnden prövar även ärenden som berör företag vilka inte är medlemmar i någon av de organisationer som utgör huvudmän för nämnden (se Inkassonämndens uttalande den 16 maj 2001, dnr 21/2001). Nämnden består av en ledamot från respektive huvudman samt en oberoende ordförande som är lagfaren och har domarkompetens.

Det finns inga sanktionsmöjligheter kopplade till Inkassonämndens utslag men medlemsföretagen har förbundit sig att följa dem (Näringslivets självregleringsorgan – utvecklingen sedan 2003, 2009/10:RFR12, s. 86 f.). Den som inte följer nämndens utslag riskerar också uteslutning ur föreningen Svensk inkasso, se vidare under avsnittet om Svensk Inkasso nedan.

Nämndens uttalanden rörande indrivning av ogrundade anspråk

När det gäller frågan om vilka krav som kan ställas på inkassoombudet mot bakgrund av den rekommendation som finns intagen i 8 § inkassolagen (rörande ogrundade anspråk) har Inkassonämnden vid flera tillfällen (se t.ex. dnr 124/2013, med däri gjorda hänvisningar) uttalat följande.

Ett inkassoombud har en skyldighet att åtminstone på något sätt pröva grunden för kravet, t.ex. genom en individuell prövning av omständigheterna rörande fordran eller genom att ombudet bedömer att borgenärens rutiner är tillräckliga för att förhindra att ogrundade krav framförs. Det är således inte tillräckligt att inkassoombudet helt förlitar sig på borgenärens uppgifter i frågan om en fordran är lagligen grundad utan att alls överväga dessa uppgifter och – innan inkassokrav framförs – pröva antingen fordringen eller borgenärens rutiner.

Svensk inkasso

Svensk Inkasso är den nuvarande branschorganisationen på den svenska inkassomarknaden. Den ideella föreningen bildades 2007 samtidigt som de tidigare organisationerna Sveriges Inkassoorganisation (SiO) och Svenska Inkassoföreningen avvecklades. För närvarande har Svensk inkasso omkring 50 medlemmar/associerade medlemmar. För att bli medlem krävs att man har inkassotillstånd. Övriga företag eller organisationer som bedriver inkassoverksamhet för egen räkning, utan Datainspektionens tillstånd, kan bli associerade medlemmar.

Medlemmarna är enligt föreningens etiska regler skyldiga att följa lag och förordning om inkasso och inkassoverksamhet, myndigheters och domstolars föreskrifter, beslut och domar, föreningens etiska regler och föreningsbeslut av årsmöte, styrelse eller branschnämnd (dvs. Inkassonämnden).

Föreningen kan utesluta en medlem/associerad om medlemmen/den associerade medlemmen t.ex. inte iakttar sina skyldigheter enligt stadgarna eller handlar i strid med föreningens ändamål eller på annat sätt vållar föreningen skada. Besluten motiveras inte (se Svensk Inkassos stadgar, antagna 22 januari 2007, punkten 3).

Uteslutning av ett inkassoombud har skett i åtminstone ett fall. I det aktuella fallet hade Inkassonämnden dessförinnan prövat ett antal ärenden mot inkassoombudet. I samtliga fall hade anmälarna

invänt att den tjänst som fakturerats inte hade beställts. Det rörde sig om telefonförsäljning av företagsannonser och inkassoombudet ingick i samma koncern som säljarföretaget. Nämnden kom sammanfattningsvis fram till att inkassoombudet hade åsidosatt god etik i inkassoverksamhet dels genom att framställa inkassokrav trots att det förelåg sannolika skäl att fordringarna inte var lagligen grundade, dels genom att sända ut inkassokrav beträffande bestridda och krediterade fordringar, dels genom att ha brister i system och rutiner och dels genom att inte iaktta saklighet och korrekthet vid kontakter med gäldenären (nämndens uttalande 16 februari 2011, dnr 111, 112, 113 och 114/2010).

8.7 Något om factoring

Fakturabelåning, fakturaköp och fakturahantering

Fakturabelåning är den vanligaste formen av factoring i Sverige. Finansieringsformen innebär att det säljande företaget mot säkerhet i sina fakturor får kredit av finansbolaget (factorn) motsvarande 70–80 procent av de överlåtna fakturornas värde. Resterande del av fakturornas värde utgör dels ersättning till factorn, dels säkerhet för reklamationsrisker. När köparen betalat sker en avräkning mellan factorn och säljaren.

Fakturaköp, som är den andra factoringformen, innebär att factorn övertar kreditrisken och betalar ut fakturabeloppet till kunden med avdrag för provision och andra kostnader.

Båda factoringformerna innefattar i regel också administrativ service. Den administrativa servicen kan bestå bl.a. av reskontrabokföring, likvidhantering, statistiktjänster, solvenskontroll av kunderna, kreditriskberäkning, betalningspåminnelser och annan kravverksamhet samt utbetalningsservice.

Gäldenären har samma rätt att göra invändningar mot fakturan även sedan överlåtelse skett

Ovan har något slarvigt uttryckts att factoring handlar om fakturaöverlåtelse eller fakturabelåning. Det är naturligtvis inte fakturorna i sig som överlåts eller belånas. En faktura är rättsligt sett inte något annat än en begäran om betalning. Fakturan hänvisar till det

bakomliggande rättsliga förhållandet mellan parterna som ger borgenären rätt att få betalt. Det som belånas eller överläts är rätten att uppbära betalning.

I regel består det bakomliggande rättsliga förhållandet av någon form av ömsesidigt förpliktande avtal. Typiskt sett har den ena parten att fullgöra någon form av naturaförpliktelse, t.ex. att leverera en produkt eller en tjänst som det åligger den andra parten att betala för. Om inget annat sägs i avtalet är betalningsskyldigheten, i analogi med 49 § första stycket köplagen (1990:931), beroende av att naturaförplikelsen har uppfyllts. Rätten att därefter uppbära betalning kan överlåtas och på denna situation är reglerna om enkla skuldebrev i lagen (1936:81) om skuldebrev analogt tillämpliga. Av 3 kap. 27 § skuldebrevslagen framgår att den som inträder som borgenär i stället för överlåtare inte får bättre rätt mot gäldenären än överlåtare hade (med undantag för skenavtal, vilket saknar betydelse i detta sammanhang). I andra avtal än konsumentavtal är det lagligen möjligt att ta in en s.k. cut off-klausul varigenom gäldenären avsäger sig rätten att göra invändningar mot avtalet gentemot en ny borgenär, se dock 5 och 28 §§ konsumentkreditlagen (2010:1846) beträffande konsumentförhållanden. En sådan klausul kan i sin tur komma att jämkas eller ogiltigförklaras med stöd av 36 § avtalslagen.

I normalfallet kan alltså en gäldenär göra samma invändningar, t.ex. om att avtalet är ogiltigt enligt någon av bestämmelserna i avtalslagen, gentemot factorn som han eller hon kunde göra mot den ursprunglige borgenären. Om det överhuvudtaget aldrig har ingåtts något avtal, en situation som kan föreligga vid vissa former av fakturabedrägeri, kan det naturligtvis inte heller uppstå några förpliktelser till följd av att den sanningslöst påstådda rätten att uppbära betalning överläts till ett factoringföretag. Factoring försämrar således inte i sig gäldenärens rättsställning. Under utredningens arbete med kartläggningen av problemen med fakturabedrägerier har utredningen emellertid fått uppgifter om att det förekommer att factoringföretag utnyttjar gäldenärens okunskap om sina rättigheter och påstår att denne trots invändningar mot kravet måste betala. Gäldenären hänvisas i dessa fall till den ursprunglige borgenären för eventuella invändningar och återkrav av det belopp som gäldenären betalat till factoringföretaget.

Tillståndspliktig eller anmälningsskyldig verksamhet

Factoring som innebär fakturabelåning (dvs. kreditgivning) eller förvärv av fordringar i finansieringssyfte utgör tillståndspliktig finansieringsrörelse om verksamheten finansieras med återbetalningspliktiga medel från allmänheten, 1 kap. 4 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Verksamheten står under Finansinspektionens tillsyn (13 kap. 2 § lagen om bank- och finansieringsrörelse).

Factoringverksamhet som inte finansieras med återbetalningspliktiga medel från allmänheten anses, om den bedrivs yrkesmässigt och utgör företagets huvudsakliga verksamhet, utgöra s.k. annan finansiell verksamhet enligt 1 § 2 lagen (1996:1006) om anmälningsskyldighet avseende viss finansiell verksamhet. Sådan verksamhet är anmälningsskyldig och de företag som bedriver annan finansiell verksamhet kallas finansiella institut.

Av 2 § tredje stycket inkassolagen (1974:182) följer att de factoringföretag som bedriver tillståndspliktig finansieringsrörelse inte behöver särskilt tillstånd för att också få bedriva inkassoverksamhet. Inkassoverksamheten hos factoringföretagen måste emellertid följa inkassolagen, vilket alltså Finansinspektionen har tillsynsansvar för i dessa fall (13 § inkassolagen). För anmälningsskyldiga factoringföretag gäller samma regler rörande krav på tillstånd för att få bedriva inkassoverksamhet som för övriga subjekt. Dessa företag står under Datainspektionens tillsyn när det gäller inkassoverksamheten. Finansinspektionen har dock tillsyn över att de finansiella instituten följer bestämmelserna i lagen (2009:62) om penningtvätt och finansiering av terrorism. Genom anmälningsskyldigheten kommer verksamheten att registreras hos Finansinspektionen som därigenom ges bättre möjligheter att utöva sin tillsyn. Finansinspektionen kontrollerar också att de finansiella instituten uppfyller de krav på ägare och ledning som ställs upp i 3 § lagen (1996:1006) om anmälningsskyldighet avseende viss finansiell verksamhet. Den som i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet får inte ägna sig åt verksamhet som är anmälningsskyldig enligt lagen. För juridiska personer gäller förbudet den som har ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen eller som ingår i dess ledning. Finansinspektionen kontrollerar de perso-

ner som äger eller leder företagen genom slagningar mot bl.a. Kronofogdemyndighetens och Skatteverkets register och genom inhämtade uppgifter ur belastningsregistret.

Den som ägnar sig åt anmälningspliktig verksamhet utan att göra anmälan överträder visserligen bestämmelserna i lagen om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet men överträdelsen är inte direktsanktionerad. Finansinspektionen har möjlighet att förelägga personen eller företaget i fråga att göra en anmälan och föreläggandet kan förenas med vite. I sista hand kan personen eller företaget föreläggas att upphöra med verksamheten.

Näringslivets egenåtgärder på området för factoring

Finansbolagens förening uttalar sig om vad som är god sed i finansbolag, bl.a. genom att utfärda etiska riktlinjer, FF 1. Riktlinjerna hänvisar till andra uppförandekoder, bl.a. ICC:s regelverk för reklam och marknadskommunikation och till riktlinjer och principer som bl.a. Finansinspektionen och Allmänna reklamationsnämnden gett uttryck för. Medlemmarna förutsätts följa god sed.

Föreningen bildades 1960 och är en branschorganisation för finansbolag. I dag är 29 av de omkring 40 finansbolag som finns i Sverige medlemmar i föreningen. Arbetet bedrivs genom två juridiska personer; den ideella föreningen Finansbolagens Förening som ska verka för en sund utveckling av etiska regler för medlemsföretagen och Finansbolagens Service (FF AB) som bedrivs utan vinstsyfte och har till föremål för sin verksamhet att tillhandahålla medlemmar och associerade olika tjänster genom att verkställa utredningar, bedriva informationsverksamhet i juridiska, ekonomiska och andra frågor av betydelse för medlemmarna i deras yrkesutövning.

8.8 Överväganden rörande behovet av åtgärder på området för inkasso och factoring

8.8.1 Tillsynen över icke tillståndspliktig inkassoverksamhet är begränsad

Utredningens bedömning: Hur många företag som bedriver icke tillståndspliktig inkassoverksamhet är i dag okänt. Tillsynen över deras verksamhet är begränsad. För den som får ett krav kan pressen att betala upplevas som starkare om kravet kommer från en tredje part. Den enskilde kan i dessa fall också ha svårt att avgöra till vem en invändning ska riktas. Det kan därför finnas skäl att titta närmare på vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att öka kontrollen av inkassoverksamheten och vilka konsekvenser dessa åtgärder skulle kunna få.

Skälen för utredningens bedömning

I dag saknas kunskap om hur många företag som bedriver icke tillståndspliktig inkassoverksamhet i form av s.k. egeninkasso eller koncerninkasso. Tillsynen över hur dessa företag bedriver sin inkassoverksamhet är klagomålsbaserad, dvs. den är helt beroende av information från allmänheten eller andra myndigheter.

Den som får ett inkassokrav ska kunna utläsa av kravet vilken fordran det rör sig om och vem som är borgenär, samt om det är fråga om en överlåten fordran. Mottagaren av kravet kan emellertid inte kontrollera om inkassoföretagets verksamhet är tillståndspliktig, eftersom den omständigheten är beroende av om det finns ett ägarförhållande mellan den ursprunglige borgenären och inkassoföretaget. Information om ägarförhållanden i privata aktiebolag, som det i de flesta fall är fråga om, finns inte registrerad någonstans. Svårigheterna att kontrollera ägarförhållanden torde också påverka Datainspektionens tillsynsverksamhet.

Om verksamheten är tillståndspliktig eller inte saknar visserligen betydelse för gäldenärens rättsliga ställning. Han eller hon har samma möjligheter att göra invändningar mot inkassoföretaget i båda fallen. Samma krav på inkassoverksamheten gäller också. Det kan dock upplevas som en större påtryckning att få ett krav från en

tredje part än från sin ursprunglige motpart. Av det skälet, och utifrån det faktum att tillsynen över den icke-tillståndspliktiga verksamheten framstår som obefintlig, kan det finnas skäl att överväga åtgärder. En möjlighet som kan övervägas är att föreskriva tillstånd för all inkassoverksamhet. Mindre ingripande skulle vara att införa ett krav på registrering för att överhuvudtaget få vidta inkassoåtgärder. Reglering av användningen av ordet inkasso kan också övervägas. Ett annat alternativ är att införa ett krav på att inkassoföretaget i sitt inkassokrav redogör för med vilken rätt inkassoåtgärden vidtas, dvs. att tydligt ange om det är fråga om s.k. egeninkasso, koncerninkasso, om tillstånd finns etc. Dessa åtgärder övervägs i tur och ordning nedan.

8.8.2 Det bör inte införas något generellt krav på tillstånd för att få bedriva inkassoverksamhet

Utredningens bedömning: En generell tillståndsplikt för inkassoverksamhet skulle göra inkassoverksamheten mer transparent och förbättra förutsättningarna för tillsynen. Samtidigt skulle den administrativa bördan för såväl företagen som myndigheterna öka. De företag som skulle ansöka om tillstånd skulle drabbas av kostnader för det. De företag som inte har tillstånd skulle få ökade kostnader antingen för inkassotjänster eller för ansökan om betalningsföreläggande om de inte vill avstå från kraven. Fler ansökningar om betalningsföreläggande förväntas leda till fler betalningsanmärkningar för företag och enskilda. Sammantaget överväger nackdelarna med en generell tillståndsplikt för inkassoverksamhet de fördelar som kan uppnås därmed. Utredningen lämnar därför inte något sådant förslag.

Skälen för utredningens bedömning

Det är rimligt att anta att ett krav på tillstånd för att få bedriva inkassoverksamhet skulle innebära att personer som är olämpliga för att bedriva sådan verksamhet till stor del skulle stängas ute från den lagliga inkassoverksamheten. Förutom att tillstånd enbart skulle beviljas dem som bedöms kunna bedriva verksamheten på ett

godtagbart sätt skulle också inkassoföretagen – och deras verksamhet – synliggöras. Därmed skulle förutsättningarna för att utöva tillsyn över att verksamheten bedrivs i enlighet med inkassolagen förbättras. Det skulle också bli enkelt att konstatera om företag bedriver tillståndspliktig verksamhet utan föreskrivet tillstånd. Den som får ett inkassokrav skulle då genom att titta på listan på Datainspektionens hemsida enkelt kunna konstatera om kravet kommer från ett företag som saknar tillstånd. Ett företag som, antingen medvetet eller till följd av bristfälliga rutiner, driver in krav grundade på fakturabedrägeri skulle riskera att förlora sitt tillstånd. Överhuvudtaget skulle inkassoverksamheten bli mer transparent.

Ett krav på tillståndsplikt skulle emellertid också ha nackdelar. För de enskilda företagen skulle möjligheten att bedriva egeninkasso och koncerninkasso försvinna. De företag som även i fortsättningen skulle vilja ha möjlighet att driva in sina egna fordringar skulle få ökade kostnader för att ansöka om tillstånd. De företag som inte vill söka tillstånd skulle bli tvungna att antingen anlita externa inkassoföretag, med de extra kostnader och administrativa åtgärder som det skulle vara förknippat med, eller nöja sig med betalningspåminnelser för att därefter antingen avstå från kravet eller vidta rättsliga åtgärder utan föregående inkassokrav. En sådan ordning skulle riskera att leda till ett ökat antal ansökningar om betalningsföreläggande som skulle återkallas sedan betalning erlagts. Det skulle i sin tur leda till ökade kostnader för företagen och för Kronofogdemyndigheten. Fler ansökningar om betalningsföreläggande skulle också öka risken för att fler privatpersoner och företag drabbas av betalningsanmärkningar, även utan att det förelegat någon egentlig ovilja eller oförmåga att betala. Ett krav på tillstånd skulle också öka den administrativa bördan för företagen. Datainspektionen skulle också behöva avsätta mer resurser för att administrera tillståndsverksamheten, vilket i och för sig till viss del skulle uppvägas av att förutsättningarna för en effektiv tillsyn skulle förbättras. Sammantaget gör utredningen emellertid den bedömningen att nackdelarna överväger de fördelar som kan vinnas med att införa en generell tillståndsplikt för inkassoverksamhet. Något sådant förslag lämnas därför inte.

8.8.3 Det bör inte införas något krav på registrering hos Datainspektionen för att få bedriva inkassoverksamhet

Utredningens bedömning: Ett krav på registrering för att få bedriva inkassoverksamhet skulle kunna leda till mer transparens i inkassoverksamheten. Det skulle dock medföra ökade administrativa kostnader för företag och myndigheter. Ett krav skulle inte heller hindra oseriösa företag från att bedriva inkassoverksamhet. Utredningen lämnar därför inte något sådant förslag.

Skälen för utredningens bedömning

Ett krav på registrering av de icke tillståndspliktiga företag som avser att bedriva inkassoverksamhet skulle, på samma sätt som ett tillståndskrav, leda till en större transparens på marknaden och möjliggöra en mer effektiv tillsyn av dessa företags verksamhet. Det är dock inte troligt att ett krav på registrering skulle avskräcka mindre nogräknade företag från att bedriva inkassoverksamhet, eftersom det endast skulle förutsätta en anmälan till registrering. Datainspektionen, som är den myndighet som i sådana fall skulle hantera registreringsförfarandet, skulle få avsätta omfattande resurser för att handlägga registreringsärendena. Datainspektionens tillsynsverksamhet skulle också behöva omfatta en kontroll av att registrering skett. Utredningen bedömer att de administrativa kostnader som ett krav på registrering skulle innebära för företagen och myndigheterna inte står i proportion till de positiva effekter som skulle kunna uppnås med en sådan ordning. Något sådant förslag lämnas därför inte.

8.8.4 Användningen av ordet inkasso bör inte vara förbehållet företag med inkassotillstånd

Utredningens bedömning: Inkassoåtgärder ska följa god inkassosed oavsett om det företag som vidtar dem är tillståndspliktigt eller inte. Ordet inkasso bör få användas för inkassoåtgärder. Om inte alla inkassoåtgärder ska kräva tillstånd bör därför inte heller användningen av ordet inkasso begränsas. Det skulle inte heller vara möjligt att förhindra obefogad användning av ordet. Dessutom skulle andra ord kunna ha samma effekt på gäldenären. Utredningen föreslår därför inte att det införs något krav på tillstånd för att få använda ordet inkasso.

Skälen för utredningens bedömning

Inledningsvis har anförts att användningen av ordet inkasso kan inge mottagaren av ett inkassokrav uppfattningen att det rör sig om en verksamhet som är godkänd och kontrollerad av myndigheterna, trots att så inte alltid är fallet. Syftet med en inkassoåtgärd är givetvis att utöva påtryckning på mottagaren av kravet för att få denne att betala sin skuld. Påtryckningen får emellertid inte vara så stark att mottagaren av kravet betalar trots att det inte finns någon skuld, dvs. att han eller hon avstår från sin lagliga rätt att invända mot kravet. Som utgångspunkt kan det därför finnas skäl att låta rätten att använda ordet inkasso vara förbehållet de inkassoföretag som har tillstånd att bedriva inkassoverksamhet och som därmed står under starkare kontroll från myndigheterna.

Tidigare har utredningen gjort bedömningen att även icke tillståndspliktig inkassoverksamhet bör få bedrivas. Även i dessa fall ska inkassokraven följa god inkassosed och de krav på inkassoåtgärder som ställs upp i inkassolagen. Det skulle därför kunna vara missvisande om ordet inkasso inte fick användas när ett sådant krav framställdes. För det fall man anser att inkassoåtgärder bör få vidtas av samma krets som i dag framstår det därför som ologiskt att ordet inkasso inte skulle få användas i företagsnamnet eller i kravet utan särskilt tillstånd. Det finns dessutom ett antal andra liknande ord som i stället skulle kunna användas och som skulle ha samma påverkan på mottagaren av kravet. Mindre nogräknade företag skulle

knappast heller avstå från att använda ordet inkasso bara därför att det förutsatte tillstånd. Sammantaget gör utredningen bedömningen att ett krav på tillstånd för att få använda ordet inkasso inte skulle minska risken för obefogade inkassokrav. Utredningen föreslår därför inte att något sådant krav införs.

8.8.5 Det bör inte krävas att det av inkassokravet framgår med vilken rätt avsändaren kräver in betalningen

Utredningens bedömning: Ett krav på information om med vilken rätt en inkassoåtgärd vidtas kan bidra till att pressen på den som får kravet minskar. Det skulle dock förutsätta att mottagaren av kravet är insatt i reglerna kring inkasso, vilket i allmänhet inte är fallet. De administrativa kostnader som ett krav på information skulle medföra för företag och myndigheter står inte i proportion till de positiva effekter som ett sådant krav kan förväntas få. Utredningen lämnar därför inte något sådant förslag.

Skälen för utredningens bedömning

I dag måste ett inkassokrav innehålla information bl.a. om vilken fordran det avser och vem som är borgenär, samt om det avser en överlåten fordran. Det finns dock inget krav på att det ska framgå med vilken rätt avsändaren vidtar inkassoåtgärden, dvs. om avsändaren har föreskrivet tillstånd eller om omständigheterna är sådana att det inte behövs något tillstånd. För inkassoföretag med inkasso-tillstånd, eller som på grund av sin verksamhet är generellt undantaget från tillståndsplikten, skulle sådan information enkelt kunna ges genom ett förtryckt sidhuvud eller sidfot i kravhandlingen, i likhet med hur uppgift om F-skatt i dag ges på fakturor. Uppgifterna skulle vara kontrollerbara mot befintliga register. I de fall rätten att vidta en inkassoåtgärd beror på relationen mellan borgenären och avsändaren av inkassokravet skulle informationen i stället kunna ges tillsammans med övrig information om fordringen. Det finns dock ingen möjlighet att kontrollera riktigheten av en påstådd

uppgift om att rätt att vidta inkassoåtgärd föreligger på grund av ägandeförhållandena mellan två bolag.

Det är möjligt att information av det slag som nu har diskuterats skulle kunna bidra till att mottagaren av ett krav som denne anser vara felaktigt känner sig mindre pressad att betala när det framgår av inkassokravet att det kommer från borgenären själv eller från ett företag som är närstående till borgenärsföretaget. En förutsättning för att ett krav på att ange information av detta slag ska få de positiva effekter som nu har nämnts är dock att mottagarna av kraven i allmänhet förmår att ta till sig och förstå innebörden av informationen. Enligt utredningens mening är det ytterst tveksamt. Även om de administrativa kostnaderna för att föra in uppgifterna inte skulle vara så betungande för företagen måste det krävas att man åtminstone förväntar sig goda resultat för att det ska vara motiverat att införa ett krav på ytterligare information vid inkassokrav. För att ett sådant krav ska bli verkningsfullt måste det dessutom krävas någon form av tillsyn över att kravet följs och någon sanktion för det fall kravet inte följs. Sammantaget gör utredningen bedömningen att de administrativa kostnader som ett krav på information om med vilken rätt ett inkassokrav vidtas skulle medföra för företagen och myndigheterna inte står i proportion till de positiva effekter som kravet kan förväntas få. Utredningen lämnar därför inte något sådant förslag.

9 Kreditupplysning och summarisk process som påtryckningsmedel vid ogrundade krav

9.1 Rädsla för betalningsanmärkning utnyttjas vid fakturabedrägeri

Den kartläggning av fakturabedrägerier som utredningen har låtit göra visar att många av dem som betalar gör det för att undvika en betalningsanmärkning eller för att undvika att en ansökan om betalningsföreläggande ges in mot dem. Att hota med att ansökan om betalningsföreläggande kommer att ges in om betalning inte sker kan alltså vara ett effektivt sätt att pressa den drabbade att betala en påstådd skuld. Att de flesta av dem som har betalat har gjort det redan inom den angivna förfallotiden eller efter att de har fått en betalningspåminnelse tyder på att fakturautställaren i många fall inte ens behöver framställa något hot om rättsliga åtgärder – rädslan för att det kan bli följden är tillräcklig för att framkalla betalning. Kartläggningen visar emellertid också att det är ovanligt att en ansökan om betalningsföreläggande verkligen ges in i de fall den som har utsatts för fakturabedrägeri vägrar att betala. De uppgifter som utredningen har fått från Kronofogdemyndigheten och kreditupplysningsföretaget UC AB talar i samma riktning. Många gånger är det således fråga om tomma hot och rädslan för att bli föremål för den summariska processen hos Kronofogdemyndigheten på grund av en bluffaktura eller ett liknande krav är i de flesta fall obefogad.

En fysisk person som inte är näringsidkare riskerar inte heller att få någon betalningsanmärkning om han eller hon bestrider kravet i vederbörlig ordning i de fall en ansökan trots allt görs. I praktiken löper inte heller näringsidkare som är fysiska personer någon sådan

risk. Vi återkommer till det. För juridiska personer kan det där-
emot vara riskfyllt att låta kravet gå så långt som till en ansökan om
betalningsföreläggande eftersom redan en sådan ansökan kan leda
till att företaget drabbas av en betalningsanmärkning. I det följande
redogörs närmare för de bakomliggande faktorer som lett till denna
ordning, samt för en del andra omständigheter som gör det möjligt
att utnyttja den summariska processen som påtryckningsmedel vid
indrivning av oriktiga krav.

9.2 Betalningsanmärkning och kreditupplysning

En betalningsanmärkning är en notering i en kreditupplysning

En betalningsanmärkning är en notering om att en fysisk eller juri-
disk person inte har betalat sina skulder i tid. Noteringen kan grun-
das t.ex. på ett utslag i ett mål om betalningsföreläggande hos
Kronofogdemyndigheten. Noteringen visas i den kreditupplysning
rörande personen som under vissa förutsättningar kan beställas hos
något av kreditupplysningsföretagen. Den som har fått en betal-
ningsanmärkning kan få svårt att få kredit och kan till och med
nekas att teckna telefonabonnemang eller hyresavtal. En betalnings-
anmärkning kan alltså få mycket stor inverkan på den enskildes liv
eller på företagets verksamhet.

*En kreditupplysning innehåller uppgifter om den omfrågades
ekonomiska situation*

Med kreditupplysning avses uppgifter, omdömen eller råd som
lämnas till ledning för bedömning av någon annans kreditvärdighet
eller vederhäftighet i övrigt i ekonomiskt hänseende. Uppgifter,
omdömen eller råd som lämnas till någon för att användas i dennes
kreditupplysningsverksamhet anses dock inte som kreditupplys-
ning enligt 2 § kreditupplysningslagen (1973:1173).

Kreditupplysningslagen reglerar sådan kreditupplysning som
innebär att någon lämnar kreditupplysningar mot ersättning eller
som ett led i näringsverksamhet, och annan kreditupplysningsverk-
samhet som är av större omfattning. I lagen finns bestämmelser
bl.a. om vem som får bedriva kreditupplysningsverksamhet, vad en
kreditupplysning får innehålla och till vem den får lämnas.

Det krävs tillstånd för att få bedriva kreditupplysningsverksamhet

För att få bedriva kreditupplysningsverksamhet behövs i regel ett särskilt kreditupplysningstillstånd från Datainspektionen. På sin hemsida offentliggör Datainspektionen namnen på alla de företag som har sådant tillstånd. Listan uppdateras regelbundet och i dag (augusti 2015) finns 18 företag i Sverige med ett sådant tillstånd. Kreditupplysningsverksamhet får också bedrivas av svenska kreditinstitut och vissa utländska kreditinstitut, under förutsättning att företagen har ett grundläggande tillstånd som omfattar även kreditupplysningsverksamhet och att företaget har gjort en anmälan till Datainspektionen om att det avser att bedriva sådan verksamhet. Datainspektionen utövar tillsyn över att kreditupplysningslagen följs (15 § kreditupplysningslagen).

Vissa uppgifter får inte finnas med i en kreditupplysning

Kreditupplysningarna kan se olika ut beroende på från vilket kreditupplysningsföretag de kommer och hur ingående information den som beställer upplysningen vill ha. Grunduppgifter om privatpersonen eller företaget brukar finnas med. I regel finns också uppgifter om betalningsförsummelser och uppgifter från register, t.ex. om näringsförbud och konkurser. I princip är det kreditupplysningsföretaget som avgör hur deras kreditupplysningar ska utformas och vilka uppgifter som ska finnas med. Det finns dock vissa begränsningar av vilka uppgifter en kreditupplysning får innehålla. Vissa typer av uppgifter får överhuvudtaget inte behandlas i kreditupplysningsverksamhet medan en del andra uppgifter får behandlas endast under vissa förutsättningar.

I 6 och 7 §§ kreditupplysningslagen stadgas att det inte är tillåtet att behandla uppgifter om någons ras, etniska ursprung, politiska uppfattning, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexualliv.

Uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden får inte utan medgivande av Datainspektionen behandlas i kreditupplysningsverksamhet. Sådant medgivande får lämnas bara om det finns synnerliga skäl. Hittills har inget sådant medgivande lämnats.

Kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare får inte heller omfatta uppgifter om andra betalningsförsummelser än sådana som har slagits fast genom en domstols eller annan myndighets avgörande eller åtgärd eller har lett till inledande av skuldsanering eller till betalningsinställelse, konkursansökan eller ackord. För kreditupplysningar avseende juridiska personer eller fysiska personer som är näringsidkare finns inga motsvarande begränsningar när det gäller uppgifter om betalningsförsummelser. Redan en ansökan om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten får därför redovisas som en form av betalningsanmärkning när kreditupplysningsföretagen lämnar en kreditupplysning om en näringsidkare. I Kronofogdemyndighetens register görs emellertid bara skillnad på fysiska personer och juridiska personer, eftersom registreringen utgår ifrån personnummer respektive organisationsnummer. I den information som skickas till kreditupplysningsföretagen, och som ligger till grund för kreditupplysningarna, framgår därför inte om en ansökan om betalningsföreläggande har gjorts mot en fysisk person som bedriver näringsverksamhet. Även om det inte är något som hindrar att uppgiften tas med är det alltså i praktiken bara juridiska personer som riskerar att drabbas av en betalningsanmärkning redan på grund av att en ansökan har gjorts.

Uppgift om att en ansökan har gjorts finns kvar i två år efter utgången av det år då ansökan gjordes, såvida inte Kronofogdemyndigheten dessförinnan gör en rättelse av uppgiften i myndighetens register, se vidare nedan.

*Avvägning mellan flera intressen bakom reglerna
om vad kreditupplysningar om näringsidkare får innehålla*

Redan den omständigheten att en ansökan om betalningsföreläggande har gjorts mot ett företag eller en enskild näringsidkare får alltså tas med i kreditupplysningsföretagens kreditupplysningar. Skillnaden mellan vad som gäller för företag och privatpersoner i detta avseende är ett resultat av den avvägning mellan olika intressen som gjordes under lagstiftningsarbetet med kreditupplysningslagen. Mot kreditgivarens – och kreditsökandens – intresse av att bilden av kreditsökandens situation skulle vara fullständig och rättvisande ställdes skyddet för den personliga integriteten. När det gällde

frågan om uppgifter om betalningsförsummelser som inte blivit föremål för rättslig prövning utföll avvägningen så att sådana uppgifter föreslogs få ingå kreditupplysningar avseende företag men inte avseende privatpersoner. Kreditupplysningsutredningen menade att det kunde vara av visst värde för bedömningen av ett företags ekonomiska ställning om det förekom flera ansökningar mot företaget. Ställningstagandet vilade på en undersökning som visade att en stor andel av de ansökningar om betalningsföreläggande som inte ledde till utslag riktade sig mot en mindre grupp företag. Enligt utredningen tydde detta på att en del företag hade satt i system att betinga sig förlängd kredit genom att fördröja betalningen till ansökningsstadiet, för att därefter betala och på så sätt undgå registrering i kreditupplysningsverksamheten. De ansökningar om betalningsföreläggande som riktades mot privatpersoner och som inte ledde till utslag hade däremot, enligt utredningen, ofta sin grund i tvistiga förhållanden och var därför inte av samma betydelse för bedömningen av den enskildes kreditvärdighet (SOU 1972:79 s. 82). Regeringen var i huvudsak av samma uppfattning som utredningen i nu nämnda frågor och föreslog därför att personupplysning (dvs. kreditupplysning om fysiska personer som inte är näringsidkare) inte skulle få innehålla uppgift om annan betalningsförsummelse än sådan som fastslagits genom domstols eller annan myndighets avgörande eller åtgärd eller som lett till betalningsinställelse, konkursansökan eller ackord (prop. 1973:155 s. 4 och s. 94 ff.).

En slutsats som kan dras av resonemanget ovan är att ansökningar om betalningsföreläggande mot företag bedömdes i de flesta fall motsvara en verklig skuld. Risken för att oseriösa aktörer skulle använda ansökan om betalningsföreläggande som påtryckningsmedel för att driva in påhittade skulder måste därmed ha ansetts vara liten.

Kreditupplysning rörande privatpersoner får bara lämnas till dem som har ett legitimt skäl för att vilja ha upplysningen

När det gäller kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare krävs att den som begär ut upplysningarna har ett legitimt skäl för det. Enligt 9 § kreditupplysningslagen (1973:1173) får sådana kreditupplysningar inte lämnas ut om det finns anled-

ning att anta att upplysningen kommer att användas av någon annan än den som på grund av ett ingånget eller ifrågasatt kreditavtal eller av någon liknande anledning har behov av upplysningen. Att genom oriktiga uppgifter uppsåtligt föranleda att någon som bedriver kreditupplysningsverksamhet lämnar ut en kreditupplysning utan att ha grund för det är också straffbart enligt 19 § andra stycket kreditupplysningslagen. För att begära ut kreditupplysning om en juridisk person eller en fysisk person som bedriver näringsverksamhet behövs inget sådant legitimt skäl.

Ansökningar om betalningsföreläggande från kända bluffföretag tas inte med i kreditupplysningarna

Uppgift om att en ansökan har gjorts redovisas under en särskild rubrik i kreditupplysningen, om den överhuvudtaget tas med. Att en kreditupplysning *får* innehålla uppgift om att en ansökan om betalningsföreläggande har gjorts betyder nämligen inte att uppgiften *måste* tas med. Sedan ett antal år tillbaka samarbetar kreditupplysningsföretaget UC AB med intresseorganisationen Svensk Handel och avstår från att registrera uppgifter om betalningsförelägganden mot juridiska personer när sökanden finns med på Svensk Handels varningslista över oseriösa företag. Sedan fjärde kvartalet 2011 tillämpas samma princip inom hela kreditupplysningsbranschen (bet. 2013/14:CU20, s. 24).

Av de ansökningar om betalningsföreläggande som UC AB under en vecka i november 2014 fick uppgift om via Kronofogdemyndighetens elektroniska upplysningstjänst kom 0,086 procent från sådana företag som fanns listade på Svensk Handels varningslista. Dessa uppgifter om ansökningar ledde alltså inte till någon registrering i UC AB:s register.

En del kreditupplysningsföretag redovisar också svarandens inställning till ansökan om betalningsföreläggande. Har ansökan bestritts kan det tyda på att den uteblivna betalningen beror på att fordran är tvistig och ansökan säger i dessa fall ingenting om svarandens betalningsförmåga.

9.3 Något om den summariska processen hos Kronofogdemyndigheten

Sökanden behöver inte styrka sin fordran för att ansökan om betalningsföreläggande ska tas upp

Den summariska processens huvudsakliga syfte är att snabbt och enkelt klargöra om svaranden har någon invändning mot sökandens krav och att möjliggöra snabb verkställighet i sådana fall där det inte föreligger någon tvist mellan parterna (prop. 1989/90:85 s. 39). För att ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten krävs att sökanden har en dispositiv penningfordran som är förfallen till betalning, 2 § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning (lagen om betalningsföreläggande). Sökanden måste skriftligen ange sitt yrkande och grunden för det (9–10 §§ lagen om betalningsföreläggande). Eftersom processen är summarisk krävs emellertid inte att sökanden kan styrka sin fordran eller överhuvudtaget presentera någon bevisning för sin sak. Kan det antas att sökandens yrkande är ogrundat eller obefogat ska det dock behandlas som om svaranden bestritt det. Det innebär att sökanden ges möjlighet att begära att målet överlämnas till tingsrätt och att, om ingen sådan begäran kommer in i tid, ansökan skrivs av (33 och 36 §§ lagen om betalningsföreläggande). Om Kronofogdemyndigheten tar upp målet ska svaranden föreläggas att yttra sig. Svaranden har då möjlighet att bestrida ansökan, vilket i så fall ska göras skriftligen (31 § lagen om betalningsföreläggande). Bestrider svaranden ansökan kommer målet att skrivas av såvida inte sökanden inom föreskriven tid begär att det ska överlämnas till tingsrätt för prövning i sak (26–27 §§ lagen om betalningsföreläggande).

Ansökningsavgiften behöver i regel inte betalas i förskott

Till skillnad från vad som gäller i mål vid de allmänna domstolarna behöver den som ansöker om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten inte betala någon ansökningsavgift i förskott. Enligt uppgift från företrädare för Kronofogdemyndigheten skickar man i stället ut en faktura på beloppet efter omkring två veckor. Ansökningsavgiften är f.n. 300 kronor enligt 1 § förordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten. Stora ingivare,

som inkassoföretag, kan ansöka om att få en särskild ombudskod. Alla ansökningsavgifter inom vissa intervaller kan då faktureras samtidigt. Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten betalas ansökningsavgiften i nästan alla fall. I de fall ansökningsavgiften inte betalas skickas en betalningspåminnelse. Om sökanden inte heller därefter betalar ansökningsavgiften förs denne upp på en spärlista. Målet tas dock upp oavsett om ansökningsavgiften betalas eller inte.

Enligt uppgift från företrädare för Kronofogdemyndigheten förekommer att myndigheten förelägger sökanden att betala ansökningsavgiften i förskott. Den rättsliga grunden för ett sådant föreläggande kan utläsas ur 20 § andra stycket lagen om betalningsföreläggande, där det framgår att ansökan ska avvisas om sökanden inte följer ett föreläggande om att betala avgiften i förskott. Vid bedömningen av om avgift ska begäras i förskott tillämpas 4 § förordningen om avgifter vid Kronofogdemyndigheten analogt. En bedömning görs alltså av om det kan befaras att sökanden inte betalar avgiften frivilligt eller om det annars finns särskilda skäl att begära förskottsbetalning. Har sökanden vid något tidigare tillfälle underlåtit att betala ansökningsavgiften finns det i regel skäl att befara att avgiften inte heller denna gång kommer att betalas frivilligt. Har sökanden hemvist eller säte i ett annat land brukar man, enligt uppgift från företrädare för Kronofogdemyndigheten, i regel anse att det föreligger särskilda skäl att begära förskottsbetalning. Under 2013 beslutades om förskottsbetalning av avgiften i 1 652 mål, dvs. i omkring en procent av målen.

Uppgift om att ansökan har gjorts är offentlig och skickas automatiskt till kreditupplysningsföretagen

Redan när en ansökan om betalningsföreläggande kommer in till Kronofogdemyndigheten diarieförs denna i regel genom att den registreras i Kronofogdemyndighetens betalnings- och handräckningsdatabas. Någon egentlig skyldighet att registrera ansökningarna finns dock i de flesta fall inte. Sådan skyldighet gäller bara handlingar som omfattas av sekretess, 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En ansökan om betalningsföreläggande omfattas inte av de särskilda bestämmelserna i 34 kap. offentlighets- och sekretesslagen om sekretess för enskilda personliga eller

ekonomiska förhållanden hos Kronofogdemyndigheten. I den mån en ansökan om betalningsföreläggande inte heller omfattar någon uppgift för vilken sekretess gäller enligt 21 kap. offentlighets- och sekretesslagen (t.ex. uppgift om enskilds hälsa eller adressuppgift till förföljda personer eller liknande) kan Kronofogdemyndigheten välja mellan att registrera handlingen eller hålla den ordnad på annat sätt. I praktiken registreras emellertid alla ansökningar. Registreringen sker manuellt om inte ansökan har gjorts maskinellt. I det senare fallet registreras ansökan i stället automatiskt i och med att den kommer in i systemet.

Den handling varigenom ansökan om betalningsföreläggande har gjorts är allmän (2 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen). Som utgångspunkt är den också offentlig, vilket innebär att Kronofogdemyndigheten vid förfrågan måste låta var och en ta del av den. Information om att en ansökan har gjorts blir också automatiskt tillgänglig genom Kronofogdemyndighetens elektroniska tjänst Utdrag i kreditupplysningssyfte i och med att det system i vilket ansökan har registrerats skapar ett föreläggande. Föreläggandet skapas automatiskt av systemet under natten efter den dag då ansökan registrerats, under förutsättning att ansökan inte först behöver kompletteras. Det kan i sådana fall vara fråga om komplettering t.ex. för att uppfylla de formella kraven eller genom förskottsbetalning av ansökningsavgiften, när Kronofogdemyndigheten fattat beslut om det. Varje fredag skickas eller hämtas en fil med information från bl.a. betalningsföreläggande- och handräckningsdatabasen till de kreditupplysningsföretag som är anslutna till tjänsten. För att få tillgång till tjänsten krävs tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet, 14 § förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet. I dagsläget är det enligt uppgift endast tre kreditupplysningsföretag som hämtar uppgifter direkt från den elektroniska tjänsten. Övriga kreditupplysningsföretag hämtar i sin tur uppgifterna från dessa kreditupplysningsföretag.

9.4 Rättelse av missvisande uppgifter

9.4.1 Rättelser i Kronofogdemyndighetens register

Kronofogdemyndigheten har en skyldighet att rätta eller blockera missvisande uppgifter

En uppgift om att en ansökan om betalningsföreläggande har gjorts kan rättas bl.a. om den är missvisande i fråga om den registrerades vilja eller förmåga att uppfylla sina ekonomiska förpliktelser. Detta följer av 3 kap. 3 a § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet. Bestämmelsen gäller, enligt 1 kap. 1 § samma lag, vid behandling av uppgifter om såväl fysiska som juridiska personer. Enligt Kronofogdemyndighetens praxis kan en uppgift anses vara missvisande i detta avseende exempelvis när ansökan har gjorts trots att skulden redan var betald. Ett annat exempel är när den som betalningsföreläggande sökts mot hade bestritt fordringen redan innan ansökan lämnades in. I en sådan situation strider det dessutom mot god inkassosed att ansöka om betalningsföreläggande och sökanden borde i stället ha vänt sig till tingsrätten (se Datainspektionens allmänna råd, Tillämpning av Inkassolagen, reviderad september 2011, s. 36 ff.). Skäl för att rätta en uppgift om att en ansökan har gjorts kan också föreligga i de fall Kronofogdemyndigheten har ansett att ansökan var ogrundad och ansökan därför antingen överlämnats till tingsrätt på sökandens begäran eller skrivits av om någon sådan begäran inte kommit in. Uppgift om att en ansökan har gjorts kan också rättas t.ex. på den grunden att ansökan avvisats eftersom den var bristfällig och sökanden inte efterkommit Kronofogdemyndighetens kompletteringsföreläggande. Detsamma gäller om sökanden inte har betalat ansökningsavgift i förskott trots föreläggande om det. I dessa fall får emellertid varken svaranden själv eller något kreditupplysningsföretag i regel reda på att ansökan har gjorts, varför rättelse sällan blir aktuell.

Kronofogdemyndigheten har ingen skyldighet att göra någon rättelse ex officio. Det görs inte heller, enligt uppgift från myndigheten. Den som vill ha rättelse måste själv ansöka om det och ange varför den uppgift som denne begär rättelse av är missvisande. Den som söker rättelse måste också kunna styrka de omständigheter som denne åberopar till stöd för sin begäran. I regel krävs att den

som söker rättelse kan visa att kravet hade betalats eller bestritts redan innan ansökan gjordes. En särskild situation föreligger dock i de fall den som begär rättelse påstår att det inte finns någon fordran och att ansökan om betalningsföreläggande har gjorts av ett oseriöst företag. I de situationerna kan rättelse ske även om den som begär rättelse inte hade bestritt fordran innan ansökan gjordes. Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten kontrollerar man i dessa fall det företag som påstås vara oseriöst mot olika register och Svensk Handels varningslista och om det visar sig att den som begär rättelse har fog för sitt påstående görs en rättelse.

Den vanligaste formen av rättelse är s.k. blockering, vilken innebär att uppgiften tas bort ur systemet och i stället förvaras i pappersform till dess att uppgiften ska gallras. Rättelse kan emellertid inte ske förrän målet avslutats och i förekommande fall tid för begäran om överlämnande har gått ut.

Inget sekretesskydd för blockerade uppgifter i betalningsföreläggandedatabasen

Att en uppgift i betalningsföreläggandedatabasen har blockerats innebär inte att uppgiften blir oåtkomlig. Som tidigare har nämnts finns i 34 kap. offentlighets- och sekretesslagen vissa sekretessbestämmelser till skydd för enskild vid utsökning och indrivning, skuldsanering, m.m. I 34 kap. 3 § finns en föreskrift om sekretess för blockerade uppgifter i mål eller ärende om utsökning och indrivning samt i verksamhet enligt lagen (1986:836) om näringsförbud. Motsvarande sekretessbestämmelse saknas när det gäller blockerade uppgifter i mål om betalningsföreläggande och handräckning. Det finns överhuvudtaget inga sekretessbestämmelser som rör verksamheten med betalningsföreläggande och handräckning. Det innebär bl.a. att uppgifter som blockerats enligt 3 kap. 3 a § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet, därför att de är missvisande i fråga om den registrerades vilja eller förmåga att uppfylla sina ekonomiska förpliktelser, alltjämt är offentliga. Detta förhållande uppmärksammades under det lagstiftningsarbete som ledde fram till att en sekretessbestämmelse för blockerade uppgifter infördes i den dåvarande sekretesslagen (1980:100), motsvarande den inledningsvis nämnda bestämmelsen i 34 kap. 3 § offentlighets- och sekretess-

lagen. En sekretessregel avseende uppgifter i betalningsföreläggande- och handräckningsdatabasen ansågs dock kräva mer ingående överväganden än vad som kunde göras inom ramen för det dåvarande lagstiftningsarbetet och något sådant sekretesskydd föreslogs därför inte (prop. 2007/08:116 s. 23 f.). Uppgiften finns således kvar i Kronofogdemyndighetens register och måste lämnas ut om någon begär det, vilket inte tycks förekomma i praktiken.

Kronofogdemyndigheten har en skyldighet att underrätta kreditupplysningsföretag och andra om att rättelse skett

Om en uppgift i ett mål om betalningsföreläggande eller handräckning har lämnats ut till ett kreditupplysningsföretag, ska Kronofogdemyndigheten genast underrätta kreditupplysningsföretaget om uppgiften blockeras med stöd av 3 kap. 3 a § lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet. Det framgår av 17 § förordningen (1991:1339) om betalningsföreläggande och handräckning. I praktiken sker underrättelser av detta slag genom Kronofogdemyndighetens elektroniska tjänst. I informationsöverföringen till kreditupplysningsföretagen finns en särskild rubrik för aviseringar. Under rubriken informerar Kronofogdemyndigheten om nya mål och om uppgifter som har rättats, till exempel på grund av skuldnedsättning, anstånd eller återkallelse. Aviseringarna ger även besked om att sekretess gäller, alternativt har upphört, för mål eller uppgifter.

Kronofogdemyndigheten har vidare en skyldighet att på begäran av den enskilde underrätta tredje man om att uppgifter som lämnats ut till denne har rättats, utplånats eller blockerats. Underrättelse ska göras ex officio om mera betydande skada eller olägenhet för den registrerade kan undvikas på detta sätt. Någon underrättelse behöver dock inte lämnas om detta skulle innebära en oproportionerligt stor arbetsinsats, 3 kap. 3 a § andra stycket lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet. I normalfallet skickar Kronofogdemyndigheten inte ut någon underrättelse till tredje man utöver den information som på elektronisk väg lämnas till kreditupplysningsföretagen.

9.4.2 Kreditupplysningsföretagens skyldigheter att göra rättelser

En uppgift som har inhämtats från Kronofogdemyndigheten och därefter blockerats i myndighetens register med stöd av 3 kap. 3 a § lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet ska enligt 8 § fjärde stycket kreditupplysningslagen gallras hos kreditupplysningsföretagen. De kreditupplysningsföretag som är anslutna till Kronofogdemyndighetens elektroniska tjänst får, som ovan nämnts, regelbundet information om rättelser genom aviseringarna. Dessa företag vidarebefordrar därefter informationen till de kunder som under den senaste tolv månadersperioden har fått en kreditupplysning där uppgifterna har tagits in.

Den som anser att en uppgift i en kreditupplysning är oriktig eller missvisande kan också vända sig direkt till de kreditupplysningsföretag där uppgiften finns registrerad och begära att företaget tar bort uppgiften ur sitt register. Kreditupplysningsföretaget måste utan dröjsmål vidta skäliga åtgärder för att utreda förhållandet om det finns anledning att misstänka att en uppgift som behandlas i kreditupplysningsverksamhet eller som har lämnats i en kreditupplysning under den senaste tolv månadersperioden är oriktig eller missvisande eller annars har behandlats i strid med kreditupplysningslagen (12 § första stycket kreditupplysningslagen). Utrednings- och rättelseskyldigheten är inte begränsad till uppgifter som kommer från Kronofogdemyndigheten. Visar det sig finnas oriktiga eller missvisande uppgifter, eller uppgifter som på annat sätt har behandlats i strid med kreditupplysningslagen i kreditupplysningsföretagets register måste företaget rätta, komplettera eller utesluta uppgifterna ur registret (12 § andra stycket kreditupplysningslagen). Har sådana uppgifter lämnats ut i en kreditupplysning måste kreditupplysningsföretaget enligt 12 § tredje stycket kreditupplysningslagen också så snart som möjligt skicka en rättelse eller komplettering till var och en som under den senaste tolv månadersperioden har fått del av uppgiften. Vissa särbestämmelser finns när uppgiften på olika sätt har publicerats eller offentliggjorts på annat sätt. Har en fråga om rättelse eller liknande åtgärd tagits upp efter framställning från den som uppgiften avser, ska denne kostnadsfritt underrättas om huruvida en sådan åtgärd vidtagits.

Genom att vända sig till kreditupplysningsföretagen direkt kan den enskilde i regel få igenom en rättelse snabbare än om denne först vänder sig till Kronofogdemyndigheten, eftersom myndigheten inte kan göra någon rättelse innan att det aktuella målet om betalningsföreläggande har avslutats. Enligt uppgift från företrädare för kreditupplysningsföretaget UC AB har kreditupplysningsföretagen emellertid inte något gemensamt informationssystem för att informera varandra om att en rättelse har skett. För att alla kreditupplysningsföretag ska göra en rättelse i sitt system krävs därför att den enskilde begär det hos vart och ett av dem.

9.4.3 Statistik kring ogrundade ansökningar och rättelser

Allmänt om ansökningar om betalningsföreläggande

Av de statistikuppgifter som utredningen har inhämtat från Kronofogdemyndigheten framgår att endast omkring sju procent av de totalt 1 155 837 ansökningar om betalningsföreläggande som gjordes år 2013 bestreds. Omkring 20 procent av de bestridna ärendena överlämnades till tingsrätt. Omkring 40 procent av ansökningarna återkallades. Skälet till att återkallelse sker är enligt Kronofogdemyndigheten vanligtvis att skulden har betalats. Utslag meddelades i omkring 50 procent av det totala antalet ansökningar om betalningsföreläggande. Återvinning av utslagen begärdes inte ens i en procent av målen.

Kronofogdemyndigheten skiljer på ansökningar som riktas mot juridiska personer och ansökningar som riktas mot fysiska personer. Av de ansökningar som gjordes under perioden januari–mars 2014 riktade sig 89 procent mot fysiska personer och 11 procent mot juridiska personer. Motsvarande siffror för perioden oktober–december 2014 var 88 procent respektive 12 procent. Andelen unika fysiska svarande, dvs. svarande gentemot vilka endast en ansökan har getts in, uppgick under den första perioden till 59 procent och under den andra perioden till 62 procent. Övriga fysiska svarande under perioden hade alltså flera ansökningar mot sig. Andelen unika juridiska personer var något lägre än andelen unika fysiska personer, 51 procent för den första perioden och 52 procent för den andra.

Ansökningar om betalningsföreläggande med grund i fakturabedrägeri

Av den kartläggning av fakturabedrägerier som utredningen har låtit göra framgår att de flesta som har blivit utsatta för fakturabedrägeri i någon form har vägrat att betala. Ansökan om betalningsföreläggande har gjorts endast mot en mindre del av dessa. Den andel som har fått ett betalningsföreläggande mot sig har inte i någon av de olika undergrupperna överstigit fem procent. Av de som svarat att de betalat var det endast mellan fyra och sex procent som hade varit med om att en ansökan om betalningsföreläggande dessförinnan hade gjorts mot dem. Hur många som i absoluta tal har blivit föremål för en ansökan om betalningsföreläggande som ett led i fakturabedrägeri är dock svårt att säga.

Av det totala antalet ansökningar om betalningsföreläggande som gjordes under den tvåmånadersperiod som Kronofogdemyndighetens betalningsföreläggandeenhet i Uddevalla bevakade enligt utredningens önskemål var det endast 2 257 ansökningar, motsvarande åtta procent, som bestreds. Kronofogdemyndigheten uppskattade att de i 11 av dessa fall fanns skäl att anta att ansökan grundade sig på en bluffaktura. Det ska dock framhållas att bevakningen gjordes under en kort period och att det oftast inte framgår av ett bestridande på vilken grund det görs. Antalet ansökningar som grundar sig på fakturabedrägeri kan följaktligen vara större än vad som framgår av Kronofogdemyndighetens undersökning.

Som ovan anförts har kreditupplysningsföretaget UC AB uppgett att av de uppgifter om ansökningar om betalningsföreläggande som inkom under en veckas tid härrörde 0,086 procent från sådana företag som fanns listade på Svensk Handels varningslista. Undersökningstiden är dock mycket kort och omfattar bara de företag som finns listade på varningslistan. Det går därför inte att dra några långtgående slutsatser av uppgifterna.

Även om det inte med stöd av någon av dessa undersökningar går att säga säkert hur stor del av de ansökningar om betalningsföreläggande som görs som ett led i fakturabedrägeri går det ändå att sluta sig till att det måste vara fråga om en mindre del av det totala antalet ansökningar.

Rättelsefunktionen hos Kronofogdemyndigheten

Enligt uppgift från Kronofogdemyndighetens rättelseenhet inkom totalt 10 098 rättelseärenden under 2013. Av dessa avsåg 1 659 betalningsföreläggande- och handräckningsdatabasen, dvs. omkring 16,5 procent. Det finns inga säkra uppgifter om vem som i dessa fall sökt rättelse men det står klart att det i åtminstone vart fjärde fall var samma person som ansökt om betalningsföreläggande (eller dennes ombud) som därefter ansökt om rättelse av de uppgifter som ansökan gett upphov till. Andelen självrättelser kan dock vara större än så, enligt Kronofogdemyndigheten. Av de totalt 9 789 rättelseärenden som avgjordes 2013 gjordes en rättelse i 6 909 fall. Begäran om rättelse avslogs i 2 704 fall.

Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten är den genomsnittliga handläggningstiden för ett rättelseärende omkring tre till fyra månader. Sådana rättelser där svaranden har gjort gällande att ansökan har gjorts som ett led i fakturabedrägeri och han eller hon kan visa att kravet hade bestritts redan innan ansökan gjordes, alternativt att sökanden är ett av de företag som finns med på Svensk Handels varningslista, är handläggningstiden betydligt kortare än så. Kronofogdemyndigheten kan dock inte i något fall göra en rättelse förrän målet är avslutat, vilket inte kan ske förrän den lagstadgade tiden om fyra veckor som sökanden har på sig att ta ställning till om denne vill att ansökan ska överlämnas till tingsrätt har löpt ut. Handläggningstiden för rättelseärendena kan därför aldrig bli kortare än omkring sex veckor.

9.5 Överväganden rörande den summariska processen och kreditupplysning som påtryckningsmedel för oriktiga krav

9.5.1 Informationsinsatser bör vidtas för att minska den obefogade rädslan för betalningsanmärkningar

Utredningens bedömning: Krav som grundas på fakturabedrägeri leder sällan till ansökan om betalningsföreläggande. För fysiska personer leder inte heller en ansökan i sig till betalningsanmärkning. Rädslan för betalningsanmärkningar är många gånger obefogad. I första hand bör därför vidtas åtgärder för att minska rädslan för betalningsanmärkningar.

Skälen för utredningens bedömning

Av den kartläggning som utredningen har låtit göra, tillsammans med de uppgifter som utredningen har inhämtat från Kronofogdemyndigheten och kreditupplysningsföretaget UC AB, kan den slutsatsen dras att det endast i ett fåtal fall görs någon ansökan om betalningsföreläggande mot dem som bestrider bluffakturor eller andra betalningskrav som framställs vid fakturabedrägeri. Inte ens i de fall en ansökan om betalningsföreläggande görs finns i regel någon anledning till oro, förutsatt att den som drabbas har bestritt och fortsätter att bestrida kravet. För att en fysisk person ska få en betalningsanmärkning på grund av ett betalningskrav i ett enskilt mål krävs att han eller hon har förlorat vid en rättslig prövning av kravet och även därefter vägrat att betala. Juridiska personer löper en större risk att få en betalningsanmärkning, men endast i de fall den som har framställt kravet inte finns registrerad på intresseorganisationen Svensk Handels varningslista. Ändå är det i många fall just rädsla för att drabbas av betalningsanmärkning som leder till betalning. För privatpersoner är denna rädsla till och med det främsta skälet till att man betalar. Att den upplevda risken för att få en betalningsanmärkning är så mycket större än den verkliga risken beror sannolikt på att många inte vet vad som krävs för att de ska drabbas av en betalningsanmärkning. Troligtvis har bristen på kunskap i detta avseende betydelse för hur de drabbade agerar även vid

andra betalningskrav. Det framstår därför som angeläget att åtgärder vidtas för att öka kunskapsnivån på området. Såväl förebyggande informationsinsatser riktade till dem som riskerar att drabbas som efterföljande information och stöd till dem som har råkat ut för fakturabedrägeri bör vidtas i detta syfte. Vi återkommer till det i avsnitt 11.

Trots att risken för att en obefogad ansökan ska leda fram till en betalningsanmärkning är liten även för juridiska personer finns det anledning att dessutom överväga åtgärder för att minska denna risk. Ur det perspektivet kan ifrågasättas den nuvarande ordningen att kreditupplysningar avseende näringsidkare får innehålla information om att en ansökan om betalningsföreläggande har gjorts, trots att ansökan kan vara grundlös. Vidare bör övervägas om det finns andra åtgärder som ytterligare skulle kunna minska risken för obefogade ansökningar. Åtgärder för att åstadkomma ett snabbare rättelseförfarande bör också övervägas.

9.5.2 Kreditupplysning rörande företag bör få innehålla uppgift om att ansökan om betalningsföreläggande gjorts

Utredningens bedömning: Möjligheten att i kreditupplysning ta med en uppgift om att en ansökan om betalningsföreläggande har gjorts mot en näringsidkare fyller en viktig funktion vid kreditgivning. Ett förbud mot att ta med uppgiften skulle endast i begränsad omfattning kunna motverka att oriktiga krav betalades av rädsla för betalningsanmärkningar. Något sådant förbud bör därför inte införas.

Skälen för utredningens bedömning

Resultaten från kartläggningen visar att de företag som drabbas av fakturabedrägeri inte löper någon större risk att drabbas av betalningsanmärkningar om de bestrider kraven. I de fåtal fall de som står bakom kraven ansöker om betalningsföreläggande kan det emellertid få allvarliga konsekvenser, i vart fall för de mindre företagen. De mindre företagen har i regel lägre kreditvärdighet och en

uppgift om att en ansökan har gjorts får därmed större betydelse, även om det vid kreditbedömningen också beaktas andra uppgifter om företaget. Det finns också vissa kreditgivningssituationer då en enda betalningsanmärkning i form av en ansökan om betalningsföreläggande kan medföra att ett företag nekas kredit för ett inköp eller nekas att hyra t.ex. arbetsmaskiner eller fordon eller går miste om en affär. Genom att införa ett förbud mot att i kreditupplysning avseende företag ta med uppgifter om att ansökan om betalningsföreläggande gjorts skulle dessa företag kunna bestrida kraven utan att riskera att deras kreditvärdighet försämrades till följd av en ansökan om betalningsföreläggande.

En sådan ändring skulle troligtvis leda till att fler näringsidkare skulle våga bestrida obefogade krav, förutsatt att information om lagändringen och dess betydelse nådde ut till berörda. Information om att det inte finns någon risk alls att drabbas av betalningsanmärkningar endast på grund av en ansökan skulle troligtvis också få större effekt än att informera om det nuvarande förhållandet, dvs. att risken för att ansökan görs är väldigt låg. En ändring av reglerna skulle troligtvis inte heller leda till någon försämrad betalningsmoral hos de flesta likvida företag. Att vara i dröjsmål med sina betalningar medför kostnader och är därför inte någon särskilt god affärsidé, oavsett om det leder till en betalningsanmärkning eller inte. Risken att drabbas av kostnader för betalningspåminnelser, inkassokostnader och kostnader för ansökan om betalningsföreläggande torde i regel utgöra tillräckligt skäl för att betala i vart fall mindre skulder i tid. Dessutom tillkommer dröjsmålsränta. I och med att dröjsmålsräntesatsen som utgångspunkt kan regleras på avtalsrättslig väg har kreditmarknaden goda förutsättningar att göra det än mer olönsamt för företagen att systematiskt avvakta med betalningar till dess att ansökan om betalningsföreläggande har gjorts.

Möjligheterna att upptäcka om ett företag har likviditetsproblem skulle dock försämrats om reglerna ändrades. Majoriteten av de ansökningar om betalningsföreläggande som görs motsvarar en verklig skuld. Det är endast en mindre andel av ansökningarna som bestrids och inte ens i alla dessa fall behöver bestridandet bero på att svaranden har en saklig invändning mot kraven. Det förekommer att gäldenärer bestrider för att undvika ett utslag samtidigt som de betalar skulden. Det är också omkring hälften av ansök-

ningarna som leder till utslag utan att svaranden därefter ansöker om återvinning. Det ska dock sägas att det också kan förekomma att svaranden väljer att betala utan att bestrida, trots att denne anser att det inte föreligger någon skuld. Generellt sett måste emellertid en uppgift om att en ansökan om betalningsföreläggande har gjorts betraktas som en viktig indikation på att den omfrågade inte har betalat sina skulder, särskilt när det förekommer flera ansökningar mot samma svarande. De betalningsanmärkningar som ansökningar om betalningsföreläggande ger upphov till ger således i många fall en korrekt bild av hur näringsidkarna hanterar sina skulder.

Om de företag som ligger efter med sina betalningar kan undvika betalningsanmärkningar genom att prioritera de skulder som riskerar att leda till utslag kan dessa företag fortsätta att få krediter trots att de inte är kreditvärda. Ett generellt förbud mot att i kreditupplysning ta med uppgifter om andra betalningsförsummelser än sådana som fastställts på föreskrivet sätt skulle därmed kunna leda till ökade kreditförluster för näringslivet. I förlängningen skulle det också leda till en generell ökning av kostnaderna för krediter, eftersom kreditgivarna måste kompensera sig för den ökade risken för kreditförluster. För att förebygga en sådan utveckling kan man visserligen överväga att alltså tillåta andra uppgifter om betalningsförsummelser än uppgift om att ansökan har gjorts, trots att uppgifterna inte har fastställts genom myndighetsbeslut i någon form. Sådana uppgifter kan vara t.ex. kreditupplysningsföretagets analys av det omfrågade företags betalningshistorik och en samlad bedömning av antalet inkassokrav riktade mot företaget. Sådana uppgifter används redan i dag och kan ge en mer nyanserad bild av företags kreditvärdighet än enbart en uppgift om att en ansökan om betalningsföreläggande har gjorts mot företaget. Om kreditupplysningarna inte längre får innehålla uppgifter om att ansökan om betalningsföreläggande har gjorts kan uppgifter om inkassokrav och liknande dock komma att tillmätas större betydelse. Det skulle i sin tur kunna leda till att företagen inte bara skulle skärpa sin betalningsdisciplin generellt utan också att de skulle göra fler betalningar som inte motsvarades av någon skuld, för att undvika redan en betalningspåminnelse eller ett inkassokrav. Det finns alltså en risk att den rädsla som i dag finns för betalningsanmärkningar på grund av ansökningar om betalningsföreläggande kan komma att

ersättas av en ökad rädsla för betalningspåminnelser och inkassokrav. En sådan utveckling vore inte önskvärd.

Sammantaget gör utredningen den bedömningen att nackdelarna med att införa ytterligare generella begränsningar av vilka uppgifter om betalningsförsummelser som får tas med i kreditupplysningar för näringsidkare överväger de fördelar som kan vinnas därmed. Utredningen lämnar därför inte något sådant förslag.

9.5.3 Det bör inte göras några ingripande förändringar i handläggningen i den summariska processen

Utredningens bedömning: Den summariska processen bör inte stramas upp i syfte att renodla den från tvistiga fordringar och möjliggöra ett snabbare rättelseförfarande. De regler som skulle krävas för att åstadkomma ett sådant resultat skulle samtidigt kunna missbrukas av de gäldenärer som inte vill betala sina skulder eller som vill tilltvinga sig längre kredittid. Den summariska processen skulle därmed inte längre erbjuda samma effektiva indrivning av fordringar som den gör i dag. De negativa effekter som dessa regler skulle kunna få för näringslivet i stort uppvägs inte av den betydelse som reglerna skulle kunna ha för att motverka fakturabedrägeri riktade mot företagen. Några sådana regler föreslås därför inte.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

En möjlig lösning för att åstadkomma ett snabbare rättelseförfarande hos Kronofogdemyndigheten

Den summariska processen hos Kronofogdemyndigheten är inte avsedd för tvistiga fordringar. Har den som kravet riktats mot bestritt betalningsskyldighet ska den som påstår sig ha en fordran inte ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten utan i stället ansöka om stämning i tingsrätt. Det anses också strida mot god inkassosed att ansöka om betalningsföreläggande avseende en fordran som har bestritts. Svaranden kan emellertid inte hindra att en ansökan görs trots att han eller hon redan har bestritt kravet. Är svaranden en juridisk person leder ansökan dess-

utom till en betalningsanmärkning hos kreditupplysningsföretagen. Den tidigare nämnda branschöverenskommelsen mellan kreditupplysningsföretagen medför visserligen att uppgifter om att ansökan har gjorts inte registreras när sökanden är ett företag som finns med på Svensk Handels varningslista. Det dröjer emellertid alltid en viss tid innan nya aktörer registreras på listan. Det som återstår för svaranden i de fall ansökan har lett till en betalningsanmärkning är att ansöka om rättelse hos Kronofogdemyndigheten på den grunden att uppgiften om att ansökan har gjorts är missvisande i fråga om svarandens vilja eller förmåga att uppfylla sina ekonomiska förpliktelser. Rättelse kan emellertid inte beviljas förrän målet om betalningsföreläggande har avslutats. Normalt sett innebär det att rättelse kan ske inom sex till åtta veckor.

Ett sätt att minimera den skada som ansökningar grundade på obefogade anspråk på detta sätt kan förorsaka juridiska personer skulle kunna vara att förkorta handläggningstiden i rättelseärendena. Det skulle dock förutsätta att också handläggningstiden i mål om betalningsföreläggande kunde kortas ned, eftersom en rättelse inte kan ske så länge målet fortfarande handläggs. Lagtekniskt skulle ett snabbare rättelseförfarande kunna åstadkommas genom ändringar dels i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning och dels i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet. Lagen om betalningsföreläggande skulle ändras så att det uttryckligen framgick att ansökan om betalningsföreläggande inte fick göras om det stod klart att fordringen var tvistig samt genom att det infördes en bestämmelse enligt vilken ansökan genast skulle avslås om svaranden visade att fordringen hade bestritts innan ansökan gjorts. Dessa ändringar skulle kombineras med en ändring i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet på så sätt att det infördes en skyldighet för Kronofogdemyndigheten att även utan begäran av den registrerade snarast rätta, blockera eller utplåna bl.a. missvisande uppgifter som hade registrerats till följd av en ansökan om betalningsföreläggande som därefter hade avslagits.

Handläggningen i målet om betalningsföreläggande skulle gå till så att svaranden gavs en möjlighet att i samband med sitt bestridande av ansökan om betalningsföreläggande också invända att fordran hade bestritts redan innan ansökan gjordes samt att komma

in med bevisning för det. Eftersom den summariska processen är uteslutande skriftlig skulle svaranden endast tillåtas åberopa skriftlig bevisning. Som exempel på sådan bevisning som svaranden skulle kunna åberopa kan nämnas faxkvitto, en kopia av ett avsänt e-postmeddelande eller ett kvitto på ett inlämnat rekommenderat brev. Det skulle vara nödvändigt att kräva att svaranden kunde styrka *när* bestridandet hade skickats och att det hade skickats till den postadress, den e-postadress eller det faxnummer som den som ansökt om betalningsföreläggande hade uppgett i fakturan eller kravbrevet. Det skulle däremot inte vara nödvändigt att föreskriva att denne skulle ha tagit del av bestridandet. Därmed skulle inte heller finnas något behov av att inhämta sökandens synpunkter på svarandens invändning om att bestridande skett och den bevisning som svaranden har åberopat. Kronofogdemyndighetens bedömning av om det kunde anses visat att fordringen bestritts innan ansökan om betalningsföreläggande gjordes skulle alltså grundas enbart på vad svaranden hade anfört och på den bevisning som denne gett in och åberopat. För den som ansökt om betalningsföreläggande skulle konsekvensen av att ansökan avslås bli att denne inte skulle kunna begära överlämning av målet till tingsrätten. I stället skulle denne vara hänvisad till att ansöka om stämning. Förutom det merarbete det skulle innebära skulle denne också bli tvungen att betala full ansökningskostnad i tingsrätten.

Beslut om rättelse skulle grundas på samma omständigheter och bevis som beslutet om avslag av ansökan om betalningsföreläggande. Skulle svaranden inte förmå styrka att bestridande skett skulle handläggningen av målet fortsätta på samma sätt som i dag gäller. Det skulle innebära att målet antingen skulle skrivas av eller överlämnas till tingsrätt på sökandens begäran. Svaranden skulle i dessa fall ha samma möjligheter till rättelse som i dag. Rättelse på den grunden att ansökan om betalningsföreläggande avser en fordran som har sin grund i fakturabedrägeri men som inte bestritts innan ansökan gjordes skulle också få göras på samma sätt som i dag.

*Ändringar i den summariska processen skulle få negativa
följdverkningar som inte uppvägs av fördelarna*

Den lösning som redogörs för ovan skulle troligtvis leda till att fler företag skulle våga bestrida ogrundade krav, eftersom de därigenom skulle ges en möjlighet att minska effekterna av en ansökan om betalningsföreläggande om en sådan trots allt görs. För fysiska personer skulle ändringarna emellertid inte göra någon skillnad i det avseendet, eftersom en uppgift om att ansökan om betalningsföreläggande har gjorts inte heller med nuvarande regler leder till någon betalningsanmärkning för deras del. Den summariska processen skulle också renodlas eftersom tvistiga fordringar i mindre utsträckning skulle leda till ansökan om betalningsföreläggande.

Ändringarna skulle emellertid också få negativa konsekvenser. För fordringsägarna skulle ändringarna leda till att de i stället skulle bli tvungna att ansöka om stämning i tingsrätt i de fall fordringen var tvistig. Det är i sig en rimlig ordning, eftersom det redan i dag anses vara till tingsrätten och inte till Kronofogdemyndigheten den som vill kräva betalt enligt en tvistig fordran ska vända sig. Det är emellertid troligt att även antalet ogrundade bestridanden skulle öka med en sådan ordning. Att ansöka om stämning kräver en något större arbetsinsats och är förenat med en högre ansökningsavgift än att ansöka om betalningsföreläggande. Handläggningen i tingsrätt tar i regel också längre tid och resulterar endast i en exekutionstitel. Vill fordringsägaren få exekutionstiteln verkställd måste denne också vända sig till Kronofogdemyndigheten. Dessa omständigheter gör att det är rimligt att förvänta sig att även fordringsägare som har ett välgrundat anspråk i många fall kommer att avstå från att driva in tvistiga fordringar. Därmed finns också en risk att en del gäldenärer kan komma att bestrida fordringar mot bättre vetande, i förhoppningen att fordringsägaren väljer att inte gå vidare med kravet. För företag kan också möjligheten att förlänga företagets kredit utan att riskera att drabbas av en betalningsanmärkning utgöra ett incitament för missbruk av reglerna. I viss mån motverkas riskerna för missbruk av att det förutsätter en viss aktivitet hos gäldenären, som måste bestrida fordringen redan innan ansökan görs. Dessutom riskerar den som försöker utnyttja systemet på detta sätt att bli tvungen att betala motpartens rättegångskostnader om fordringsägaren vänder sig till tingsrätt med kravet.

Det går emellertid inte att bortse ifrån att en del gäldenärer kan vara beredda att riskera en rättegång genom att kategoriskt bestrida alla betalningskrav i förhoppningen att borgenären inte går vidare med dem. I dessa fall skulle ändringarna innebära att fordringsägarna framtogs ett effektivt och billigt sätt att driva in sina fordringar.

För Kronofogdemyndigheten skulle ändringarna dessutom innebära att den summariska processen skulle tyngas av materiella prövningar i högre utsträckning än i dag. Visserligen skulle den materiella prövningen inte vara mer omfattande i dessa fall än den som myndigheten redan i dag gör i rättelseärendena. Rättelseärendena skulle emellertid bli betydligt fler. Antalet mål i tingsrätt skulle också öka, även om handläggningen i många fall skulle vara okomplicerad.

Ändringarna skulle följaktligen leda till fördelar för en relativt liten grupp, nämligen de företag som i dag drabbas av ansökningar om betalningsföreläggande utan att det föreligger någon skuld. Samtidigt skulle ändringarna riskera att leda till nackdelar för en betydligt större grupp, nämligen de fordringsägare som har ett berättigat krav men som till följd av taktiska bestridanden skulle tvingas vidta mer tidsödande och kostnadskrävande rättsliga åtgärder för att driva in fordringarna. Ändringarna riskerar dessutom att leda till ökade kostnader för rättsväsendet. Sammantaget bedömer utredningen därför att det inte är motiverat att föreslå ändringar av de slag som nu har diskuterats.

9.5.4 Det bör inte införas något krav på förskottsbetalning av ansökningsavgiften hos Kronofogdemyndigheten

Utredningens bedömning: Ett krav på förskottsbetalning av ansökningsavgiften kan förväntas få begränsad effekt. Samtidigt kan kostnaderna för att ställa om till förskottsbetalning förväntas bli höga. Det bör därför inte införas något krav på förskottsbetalning.

Skälen för utredningens bedömning

Avgiften för en ansökan om betalningsföreläggande behöver i dag inte betalas förrän i efterhand. Oseriösa företag kan därmed ansöka om betalningsföreläggande utan att ha för avsikt att betala någon ansökningsavgift. Mot bakgrund av de uppgifter som Kronofogdemyndigheten har lämnat framstår det emellertid inte som vanligt att systemet utnyttjas på det sättet. Nästan alla fakturor avseende ansökningsavgift betalas. Kronofogdemyndigheten har också möjlighet att besluta om förskottsbetalning om sökanden tidigare har misskött betalningen av ansökningsavgiften eller om det finns särskilda skäl, t.ex. då ansökningen kommer från ett annat land eller då det på grund av ansökningarnas utformning eller omfattning kan misstänkas att det rör sig om ett försök till bedrägeri.

Det nuvarande systemet med fakturering av ansökningsavgifterna har, enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten, den fördelen att det är lättare att härleda ett inbetalt belopp till rätt sökande, eftersom beloppet betalas med angivande av de referensuppgifter som Kronofogdemyndigheten har angett på fakturan. För de större ingivarna, t.ex. inkassoföretagen, kan det också vara en fördel att kunna göra större periodiska inbetalningar av avgifter, även i de fall ansökningarna görs i spridda skurar. Många av de större ingivarna är också certifierade och har därmed möjlighet att bl.a. ta emot elektroniska fakturor från Kronofogdemyndigheten. En nackdel med det nuvarande systemet är att det förutsätter en ständig uppdatering av spärllistan över de sökande som har misskött betalningen av ansökningsavgiften. Systemet fångar inte heller upp nya aktörer som inte tidigare har misskött sig.

Redan i dag föreligger en skyldighet att betala ansökningsavgift oavsett om ansökan så småningom leder fram till att företaget får betalt eller inte. En ändring till förskottsbetalning skulle visserligen kunna minska risken för att oseriösa företag missbrukar den summariska processen eftersom de i sådana fall skulle tvingas ligga ute med ansökningskostnaden utan att kunna räkna med att svaranden kommer att betala. Eftersom det mesta talar för att det endast är ett fåtal av dem som ägnar sig åt fakturabedrägeri som ansöker om betalningsföreläggande och de flesta dessutom betalar ansökningsavgiften kan en ändring av reglerna dock inte förväntas påverka beteendet hos fler än ett fåtal. För att ställa om till förskottsbetal-

ning skulle dessutom krävas att Kronofogdemyndigheten utrustades med ett IT-stöd för att kunna matcha inbetalningar med ansökningar. Kostnaden för det är svår att beräkna men framstår som omotiverad i förhållande till de marginella positiva effekter som en ändring kan väntas medföra. Utredningen lämnar därför inte något sådant förslag.

9.5.5 Snabbare rättelser hos kreditupplysningsföretagen bör i första hand åstadkommas genom egenåtgärder

Utredningens bedömning: De drabbade kan åstadkomma snabbare rättelser genom att vända sig direkt till kreditupplysningsföretagen. För att den drabbade inte ska behöva söka rättelse hos varje kreditupplysningsföretag bör rättelseförfarandet synkroniseras. Det är dock att föredra att kreditupplysningsföretagen på frivillig väg upprättar ett system för ett samlat rättelseförfarande. Utredningen föreslår därför inte någon utvidgning av den lagstadgade skyldigheten för kreditupplysningsföretagen att underrätta tredje man när rättelse skett.

Skälen för utredningens bedömning

Den enskilde kan åstadkomma rättelse av en betalningsanmärkning genom att vända sig direkt till de kreditupplysningsföretag i vars register uppgiften finns. Kreditupplysningsföretagen måste vid misstanke om att en uppgift som under den senaste tolv månadersperioden behandlats i kreditupplysningsverksamhet är oriktig eller missvisande, eller annars har behandlats i strid med kreditupplysningslagen, utan dröjsmål vidta skäligen åtgärder för att utreda förhållandet. Om misstankarna visar sig stämma måste kreditupplysningsföretaget göra en rättelse i sitt register. Dessutom måste kreditupplysningsföretaget underrätta dem som under den senaste tolv månadersperioden har fått del av uppgiften genom en kreditupplysning från företaget. Någon skyldighet att underrätta övriga kreditupplysningsföretag om att rättelse skett finns emellertid inte. I dagsläget finns enligt uppgift inte heller något gemensamt system för samordning av rättelser mellan kreditupplysningsföretagen som

skulle underlätta vidarebefordran av uppgift om att rättelse skett. Den drabbade måste därför vända sig till vart och ett av kreditupplysningsföretagen för att begära rättelse. Denna olägenhet behöver undanröjas.

En möjlighet att åstadkomma en förändring skulle kunna vara att i kreditupplysningslagen införa en skyldighet för kreditupplysningsföretagen att också underrätta övriga kreditupplysningsföretag när de har gjort en rättelse. En sådan ändring skulle kunna införas i 12 §. Av redan nu gällande regler följer att de kreditupplysningsföretag som på detta sätt skulle få besked om att rättelse skett skulle behöva vidta åtgärder för att utreda om en rättelse behöver göras även i deras register. Någon särskild bestämmelse härom torde därför inte krävas.

En skyldighet att vidarebefordra uppgifter om att rättelse sett skulle innebära att det kreditupplysningsföretag som först kontaktas av den drabbade skulle vara tvunget att avsätta resurser för att underrätta övriga kreditupplysningsföretag utan någon möjlighet till kompensation de kostnader arbetet medför. Det finns således en risk för att vissa kreditupplysningsföretag skulle drabbas hårdare än andra.

Skyldigheten att underrätta tredje man skulle emellertid också kunna begränsas till kreditupplysningsföretagens kunder, dvs. de företag som kreditupplysningsföretaget har lämnat ut den missvisande uppgiften till, oavsett om utlämnandet skett i form av kreditupplysning eller i syfte att användas i mottagarens egen kreditupplysningsverksamhet. En sådan begränsning skulle dock innebära att den enskilde alltså skulle vara tvungen att vända sig till flera kreditupplysningsföretag.

Ett synkroniserat rättelseförfarande skulle emellertid också kunna åstadkommas på frivillig väg, genom att kreditupplysningsföretagen upprättar ett gemensamt informationssystem av något slag och träffar en överenskommelse om att synkronisera sina rättelser. Med en sådan ordning skulle kreditupplysningsföretagen ges en möjlighet att själva komma överens om hur arbetet med att handlägga rättelseärendena ska fördelas och finansieras. Möjligheterna att åstadkomma ett rättvist system skulle således vara större med en frivillig överenskommelse. Kreditupplysningsföretagen har tidigare bidragit till att förbättra situationen för dem som drabbats av fakturabedrägeri genom att på frivillig väg avstå från att registrera

ansökningar som kommer från företag som finns med på Svensk Handels varningslista. Utredningen anser att en frivillig lösning vore att föredra även i detta avseende och föreslår därför inte någon lagändring.

Information om möjligheterna att begära rättelse direkt hos kreditupplysningsföretagen lämnas i dag till fysiska personer genom den information som finns i kreditupplysningsföretagens utskick av kreditupplysningskopia till de omfrågade. Företagen behöver emellertid få information på annat sätt eftersom de inte får någon kreditupplysningskopia på samma sätt som privatpersoner. Informationsinsatser för att öka kännedomen om möjligheten att åstadkomma snabbare rättelser genom att vända sig direkt till kreditupplysningsföretagen kan förväntas leda till att fler använder sig av den möjligheten. Det kan leda till att kreditupplysningsföretagen måste lägga ned resurser på att utreda fler påståenden om att uppgifterna är missvisande. Kreditupplysningsföretagen kan emellertid vidta åtgärder för att underlätta utredningsarbetet. Vid påstående om att en uppgift om att ansökan om betalningsföreläggande har gjorts är missvisande, därför att det påstådda skuldförhållandet har sin grund i någon form av fakturabedrägeri, kan kreditupplysningsföretagen verka för att den som begär rättelse först polisanmäler förfarandet. Har en polisanmälan gjorts bör det som utgångspunkt utgöra tillräckliga skäl för att anse det visat att uppgiften är missvisande och beslut om rättelse bör kunna tas direkt. Möjligheten till snabbare beslut kan på så sätt utgöra ett incitament för att polisanmäla förfarandena, vilket både skulle underlätta kreditupplysningsföretagens utredningsarbete och öka myndigheternas kännedom om pågående brottsliga förfaranden. Risken för att fler skulle göra sanningslösa polisanmälningar för att därigenom utverka snabbare rättelser motverkas av att sådana förfaranden är straffbara som falsk tillvitelse enligt 15 kap. 7 § brottsbalken.

10 Kontroller och samverkan för att motverka fakturabedrägeri

10.1 Kontroller i olika sammanhang kan motverka fakturabedrägeri

Tidigare har redogjorts för vissa kontroller som kan vara av särskild betydelse i fakturabedrägerisammanhang och som görs inom ramen för myndigheternas specifika tillsynsområden. Så har t.ex. i avsnitt 8 redogjorts för Datainspektionens tillsyn över inkassoverksamheten och Finansinspektionens tillsyn enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och i avsnitt 5 redogjorts för Konsumentombudsmannens tillsyn över att marknadsföring följer marknadsföringslagens bestämmelser. Det finns emellertid även andra, mer generella kontroller som kan ha betydelse för såväl fysiska som juridiska personers möjligheter att obemärkt ägna sig åt fakturabedrägeri av olika slag. Många av dessa kontroller är sådana som också har betydelse för att motverka ekonomisk brottslighet överhuvudtaget. Det kan t.ex. vara fråga om kontroller i samband med ny- eller ändringsregistrering av bolag och styrelseledamöter, skattekontroller, kontroller i samband med upprättande av plus- eller bankgirokonto eller kontroller i samband med transaktioner. Andra kontroller, t.ex. de som kan göras av fakturamottagarna själva, motverkar mer specifikt just fakturabedrägeri. I det följande redogörs för ett antal kontroller, riktade mot personer eller transaktioner, som görs i dag och som utredningen bedömer kan ha betydelse för att förhindra eller försvåra utförandet av fakturabedrägeri. Samtliga kontroller förutsätter att det finns registrerade uppgifter att göra kontrollerna mot, varför något också måste sägas om de rättsliga förutsättningarna för behandling och vidareförmedling av uppgifter om enskilda.

10.2 Rättsliga förutsättningar för insamling och vidareförmedling av information om enskilda

Offentlighetsprincipen och sekretesskyddet

Enligt offentlighetsprincipen, som är en av de grundläggande principerna för vårt statskick, ska allmänheten och massmedia ha insyn i statens och kommunernas verksamhet. Principen kommer till uttryck genom bl.a. rätten att ta del av allmänna handlingar som stadgas i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen. En handling är enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen uppräknade intressen, bl.a. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, intresset att förebygga eller beivra brott, det allmännas ekonomiska intresse och skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sådana begränsningar har införts genom offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen gäller inte andra myndigheter. För att förvaltningen ska vara effektiv krävs emellertid att myndigheterna samarbetar, vilket också förutsätter att de kan utbyta viss information med varandra. En generell bestämmelse om samarbete finns i 6 § förvaltningslagen (1986:223). Enligt bestämmelsen ska varje myndighet lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. När det gäller utbytet av information föreskrivs i 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. En längre gående uppgiftsskyldighet kan också följa av särskilda föreskrifter.

Sekretessbrytande bestämmelser mellan myndigheter

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett på vilket sätt det sker (3 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). I 21 kap. offentlighets- och sekretesslagen finns generella regler om sekre-

tess till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden, oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Därutöver gäller olika regler för sekretess, dels till skydd för enskild, dels till skydd för verksamheten inom respektive myndighets ansvarsområde. Sekretessen gäller såväl mot enskilda som mot andra myndigheter. Som tidigare har nämnts finns i 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen en generell bestämmelse som medger överlämnande mellan myndigheter av uppgifter som inte är sekretessbelagda. Myndigheternas informationsbehov kan emellertid omfatta även uppgifter som är sekretessbelagda hos den myndighet som har uppgiften. Därför föreskrivs i offentlighets- och sekretesslagen flera undantag från sekretessen mellan myndigheter. Sekretessbrytande bestämmelser finns också i andra författningar som offentlighets- och sekretesslagen hänvisar till.

Sekretessbrytande bestämmelser vid brottsutredande verksamhet

När det gäller brottsutredande verksamhet finns i offentlighets- och sekretesslagen flera sekretessbrytande bestämmelser som medger utlämning av en sekretessbelagd uppgift från en myndighet till en annan vid misstanke om ett begånget brott med ett visst straffvärde (10 kap. 2–24 §§ offentlighets- och sekretesslagen). Utbyte av uppgifter på underrättelsestadiet, dvs. innan någon konkret misstanke finns, kan dock framförallt ske med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen. Enligt bestämmelsens första stycke får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Vissa sekretessbestämmelser har emellertid undantagits från bestämmelsens tillämpningsområde. Det gäller bl.a. uppgifter som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess, socialtjänstsekretess eller som finns i belastningsregistret. Sådana uppgifter får inte lämnas ut med stöd av generalklausulen. Generalklausulen kan inte heller tillämpas när förutsättningarna för utlämning av sekretessbelagda uppgifter mellan vissa myndigheter har specialreglerats i lag eller i förordning. Detsamma gäller om det i lag eller förordning uttömmande anges i vilka fall uppgifter får lämnas mellan myndigheter eller mellan verksamhetsgrenar inom myndigheter.

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen). Sådana bestämmelser om uppgiftsskyldighet finns bl.a. i vissa brottsbekämpande myndigheters registerförfattningar, t.ex. i 2 kap. 16–18 §§ polisdatalagen (2010:361) och gäller till förmån för vissa andra brottsbekämpande myndigheter.

I promemorian Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet (Ds 2014:30) föreslås en ny lag om uppgiftsskyldighet som ska förenkla myndighetsöverskridande samverkan för att förebygga, förhindra eller upptäcka grov organiserad brottslighet. Den tänkta lagen är bara avsedd för sådan myndighetsöverskridande samverkan som är formaliserad eller närmare avgränsad. För att lagen ska vara tillämplig ska enligt förslaget också krävas att det är fråga brottslighet som är av allvarlig eller omfattande karaktär och som bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer (Ds 2014:30 s. 11 och 101 ff.). Fakturabedrageri kan begås i sådana former att förfarandet träffas av definitionen i den tänkta lagen. Brottsligheten kan också ingå som en del i en blandad verksamhet som bedrivs i sådana former. Förslaget kan därmed, enligt utredningens mening, ha positiva effekter för möjligheterna att förebygga, upptäcka och utreda även fakturabedrageri.

Behandling av personuppgifter

Under vilka förutsättningar uppgifter som finns hos en myndighet får lämnas ut, till andra myndigheter eller till enskilda, regleras främst i offentlighets- och sekretesslagen. Lagen säger dock inget om vilka uppgifter som får samlas in av respektive myndighet eller hur uppgifterna ska hanteras inom myndigheten, dvs. hur de får systematiseras och göras sökbara.

Registrering av uppgifter som rör enskilda personer och deras förehavanden anses typiskt sett utgöra ett intrång i den enskildes privatliv och personliga integritet. Sådana intrång har det på såväl europeisk som nationell nivå ansetts nödvändigt att skydda enskilda mot. I artikel 8 i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-

konventionen) föreskrivs att var och en har rätt till respekt bl.a. för sitt privat- och familjeliv. Vidare anges att en offentlig myndighet inte får inskränka åtnjutande av rättigheten annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

I 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen föreskrivs att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Vid bedömningen av vad som kan anses utgöra ett betydande intrång bör man enligt förarbetsuttalandena bl.a. väga in uppgifternas karaktär och omfattning liksom ändamålet med behandlingen av uppgifterna och omfattningen av utlämnandet av uppgifter till andra som sker utan omedelbart stöd av offentlighetsprincipen (prop. 2009/10:80 s. 178 ff.). Den grundlagsskyddade rätten att slippa betydande integritetsintrång får enligt 2 kap. 20–21 §§ regeringsformen begränsas genom lag men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Behandlingen av personuppgifter regleras i svensk rätt i första hand genom personuppgiftslagen (1998:204), varigenom Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet) genomfördes i svensk rätt (prop. 1997/98:44, bet. 1997/98:KU18, rskr. 1997/98:180). Lagen innehåller generella bestämmelser och anger den grundläggande ramen för behandlingen av personuppgifter. Med personuppgifter avses enligt definitionen i 3 § all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Uppgifter om juridiska personer omfattas alltså inte av definitionen. Om det i en annan lag eller förordning finns bestämmelser som avviker från personuppgiftslagen ska i stället de bestämmelserna gälla (2 § personuppgiftslagen). Sådana bestämmelser finns i en mängd olika s.k. registerförfattningar, som reglerar framförallt myndigheternas behandling av person-

uppgifter. Som exempel kan nämnas polisdatalagen (2010:361), lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet och lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. I en del registerförfattningar har tillämpningsområdet sträckts ut till att gälla även behandling av uppgifter om juridiska personer.

Enligt två principer som har kommit till uttryck i 9 § c och d personuppgiftslagen får personuppgifter bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och därefter inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in (den senare brukar kallas finalitetsprincipen). I linje härmed anges i många registerförfattningar för vilka ändamål uppgifterna får samlas in och behandlas. Ändamålen delas ofta upp i primära, som tillgodoser den behandling som behövs i den berörda myndighetens egen verksamhet, och de sekundära som tillgodoser den behandling som behövs för att den berörda myndigheten ska kunna lämna information till andra som behöver den i sin verksamhet. Dessutom brukar finnas en möjlighet att behandla uppgifter även för ändamål som inte är oförenliga med insamlingsändamålet, dvs. i enlighet med den s.k. finalitetsprincipen. Utlämnande av uppgifter i enlighet med 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen anses vara förenligt med finalitetsprincipen (Ds 2014:30 s. 70 f.).

Privata aktörer

Privata aktörers verksamhet omfattas inte av offentlighetsprincipen. Det finns alltså ingen rätt för allmänheten eller massmedia att få ta del av handlingar eller uppgifter som finns hos privata aktörer. Privata aktörer omfattas inte heller av den skyldighet som myndigheter har enligt 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen att på begäran av andra myndigheter lämna ut uppgifter som myndigheten förfogar över. En skyldighet att i vissa fall lämna ut uppgifter kan dock följa av särskilda bestämmelser. Som exempel på en sådan bestämmelse kan nämnas 1 kap. 11 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Enligt den bestämmelsen är ett kreditinstitut skyldigt att lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till institutet, om det under en utredning enligt bestämmelserna om

förundersökning i brottmål begärs av undersökningsledare eller om det i ett ärende om rättslig hjälp i brottmål på framställning av en annan stat eller en mellanfolklig domstol begärs av åklagare.

En privat aktör är också som utgångspunkt fri att lämna ut information som denne har, såvida inte annat följer av lag eller avtal. Som exempel på en sådan bestämmelse som hindrar utlämnande av viss information är 1 kap. 10 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Ett annat exempel är bestämmelserna i lagen (1990:409) om företagshemligheter.

Rätten att samla in och behandla personuppgifter är dock reglerad även för privata aktörer, genom bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204). Lagen reglerar för det första sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis är automatiserad. Även annan behandling av personuppgifter omfattas, om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (5 § personuppgiftslagen). Sådan behandling av personuppgifter som en fysisk person utför som ett led i en verksamhet av rent privat natur är dock undantagen från lagens tillämpningsområde (6 § personuppgiftslagen).

Som tidigare har redogjorts för finns i 9 § personuppgiftslagen begränsningar av i vilken omfattning och för vilka ändamål insamling och behandling av personuppgifter får göras. Vidare får enligt 10 § personuppgiftslagen personuppgifter bara behandlas om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen eller om behandlingen är nödvändig för vissa i bestämmelsen uppräknade ändamål. Behandling kan enligt bestämmelsen vara tillåten t.ex. om den är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig skyldighet eller en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning eller en arbetsuppgift som är av allmänt intresse. Även privata aktörer kan ha rättsliga skyldigheter som inte kan fullgöras utan att personuppgifter behandlas. Som exempel kan nämnas bankernas skyldigheter att samla in personuppgifter för att genomföra kontroller enligt lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen). Kompletterande bestämmelser om behandling av personuppgifter i dessa fall finns också i penningtvättslagen.

Som exempel på en arbetsuppgift som anses vara av allmänt intresse och som utförs av privata aktörer kan nämnas kreditupp-

lysningsverksamhet (prop. 2000/01:50 s. 20 och s. 88). Inom privat verksamhet torde det också ofta vara fråga om behandling som är nödvändig för att kunna fullgöra ett avtal med den registrerade eller för att åtgärder som den registrerade har begärt ska kunna vidtas innan ett avtal träffas, vilket enligt 10 § personuppgiftslagen också är ett godtagbart ändamål för behandling av personuppgifter.

Privata aktörer får som utgångspunkt inte behandla personuppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden. Sådan behandling är enligt 21 § personuppgiftslagen förbehållen myndigheterna, såvida inte särskilt undantag från förbudet har föreskrivits.

10.3 Bolagsverkets kontroller av fysiska och juridiska personer

Bolagsverkets uppdrag

Bolagsverket är en registrerande myndighet. Bolagsverket ansvarar för registrering av aktiebolag och andra former av bolag och föreningar, 1 § förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket. Bolagsverket för också register över bl.a. näringsförbud, konkurser, förbud att lämna juridiskt eller ekonomiskt biträde och anmälda verksamhetsutövare enligt 6 kap. 3 § penningtvättslagen (3 § förordningen med instruktion för Bolagsverket). Bland Bolagsverkets övriga uppgifter kan nämnas att verket tillhandahåller tjänster varigenom kunder kan köpa och söka företagsfakta ur verkets databaser. Bestämmelser om för vilka ändamål personuppgifter får behandlas hos Bolagsverket finns bl.a. i 2 kap. 1 § aktiebolagsförordningen (2005:559), 15 § förordningen (2014:936) om näringsförbud, 12 § förordningen (1985:357) om registrering av och underrättelse om domar och förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall och 7 § förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Bolagsverket är ingen tillsynsmyndighet och inte heller någon brottsbekämpande myndighet. I förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket finns emellertid en bestämmelse enligt vilken verket i så stor utsträckning som möjligt ska minimera riskerna för att verkets rutiner utnyttjas för ekonomisk brottslighet

(5 a §). Som vi ska se i det följande kan de kontroller som Bolagsverket gör i samband med handläggningen av ett registreringsärende också i viss mån vara brottsförebyggande.

Fakturabedrägeri begås ofta genom aktiebolag

De som ägnar sig åt fakturabedrägeri vill av naturliga skäl inte skylta med det. Det är riskabelt för huvudmännen att själva stå som betalningsmottagare på de bluffakturor eller liknande betalningskrav som skickas ut till de drabbade. Vanligtvis används därför någon form av juridisk person – företrädesvis ett aktiebolag – som verksamhetens ansikte utåt. Vanligast torde vara att fakturautställaren anges vara ett svenskt företag, eftersom det väcker mindre misstänksamhet hos fakturamottagarna. Enligt uppgift från Skatteverket och Polismyndigheten har det emellertid blivit allt vanligare att aktörerna använder sig av utländska bolag och bankkonton, vilket försvårar för de brottsutredande myndigheterna.

I de fall svenska aktiebolag används kan huvudmännen komma över kontrollen av dessa på olika sätt. En del väljer att starta ett helt nytt företag genom att antingen bilda och låta registrera ett nytt aktiebolag eller köpa ett s.k. lagerbolag och låta registrera nya företrädare för aktiebolaget. Andra köper en pågående verksamhet och låter registrera nya företrädare för aktiebolaget. Det förekommer också att existerande aktiebolag kapas, dvs. att aktörerna genom att förfälska namnteckningar på handlingar låter registrera nya företrädare för bolaget utan de befintliga företrädarnas godkännande eller vetskap. I de senare fallen är risken för upptäckt stor, eftersom de rättmätiga företrädarna för bolaget i regel ganska snabbt upptäcker att bolaget kapats. Ett kapat bolag torde därför inte kunna användas för fakturabedrägeri under någon längre period.

Ett aktiebolag måste ha en styrelse och någon som kan teckna firman och utåt sett sköta bolagets affärer. Om avsikten redan från början är att bedriva brottslig verksamhet finns all anledning för huvudmannen eller huvudmännen att försöka dölja att de kontrollerar företaget. Huvudmännen behöver i dessa fall flera s.k. målvakter som formellt kan företräda bolaget. Ett annat skäl till att använda sig av s.k. målvakter kan vara att huvudmännen sedan tidigare har meddelats näringsförbud, vilket bl.a. innebär att de inte kan registre-

ras som styrelseledamöter, 8 kap. 11 § aktiebolagslagen (2005:551) och 11 § lagen (2014:836) om näringsförbud.

Information om ägarförhållanden i privata aktiebolag, som det i de flesta fall är fråga om, finns emellertid inte registrerad någonstans. Frågan om att införa ett sådant aktieägarregister har nyligen utretts. Regeringen kom emellertid fram till att nackdelarna med ett sådant register skulle överväga fördelarna och något lagförslag lämnades därför inte (prop. 2013/14:86 s. 76 f.).

Förbud mot målvakter i styrelsen

I aktiebolagslagen (2005:551) finns bestämmelser om förbud mot att utse målvakter i bolagets styrelse. Enligt 8 kap. 12 § aktiebolagslagen är det förbjudet att utan godtagbara skäl utse någon till styrelseledamot som inte avser att ta del i sådan verksamhet som enligt lagen ankommer på styrelsen. Bestämmelsen gäller även för suppleanter. Motsvarande förbud gällande verkställande direktör finns i 8 kap. 32 § aktiebolagslagen. Den som medverkar till ett beslut att utse en styrelseledamot, styrelsesuppleant, verkställande direktör eller vice verkställande direktör i strid med 8 kap. 12 eller 32 §§ aktiebolagslagen, riskerar att dömas till böter eller fängelse i högst ett år om åtgärden är ägnad att dölja vem eller vilka som utövar eller har utövat den faktiska ledningen av bolaget (30 kap. 1 § tredje stycket aktiebolagslagen). Detsamma gäller den som uppsåtligen åtar sig ett sådant uppdrag i strid med 8 kap. 12 eller 32 §§ aktiebolagslagen. I praktiken torde bestämmelsen inte vara av någon större praktisk betydelse eftersom det i regel är svårt att få besked om vilka som medverkat till beslutet och att bevisa deras medverkan. De personer som kan lagföras för att ha medverkat till ett beslut om att utse målvakter torde vanligtvis också kunna lagföras för medverkan till den allvarigare brottslighet som användningen av målvakten syftat till, varvid brott mot 8 kap. 12 § och 32 §§ aktiebolagslagen i regel konsumeras.

Bolagsverket ska göra en legalitetsprövning innan registrering får ske

Anmälan för registrering av ett aktiebolag hos Bolagsverket ska göras skriftligen och vara undertecknad av en styrelseledamot eller av den verkställande direktören (1 kap. 1–3 §§ aktiebolagslagen). Innan en registreringsanmälan kan leda till registrering måste emellertid Bolagsverket göra en legalitetsprövning i formellt och materiellt hänseende. Det framgår av 27 kap. 2 § aktiebolagslagen. Granskningen går ut på att se till att uppgifter och handlingar lämnats enligt bestämmelserna i aktiebolagslagen och aktiebolagsförordningen. Verket ska också pröva om beslut som anmäls för registrering eller handling som bifogas anmälan har tillkommit i behörig ordning. Vidare ska beslutet respektive handlingen till sitt innehåll överensstämma med aktiebolagslagens och bolagsordningens föreskrifter och får inte strida mot lag eller annan författning. Det innebär bl.a. att Bolagsverket måste kontrollera så att anmälda företrädare inte har näringsförbud eller är försatta i konkurs. Det torde också innebära att registrering inte får ske om det skulle strida mot förbudet att utse målvakter som företrädare för bolaget eller om anmälan om registrering undertecknats av någon obehörig person. Vid Bolagsverkets granskning prövas även om ett beslut eller en handling i något viktigare hänseende har fått en otydlig eller vilseledande avfattning. Om det vid den granskning som nu har redogjorts för har framkommit omständigheter som medför att det föreligger hinder mot registrering ska Bolagsverket, om hindret inte har upphört efter kommunikation med bolaget, vägra registrering (27 kap. 2 § aktiebolagslagen). Beslutet kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol (31 kap. 2 § 5 aktiebolagslagen).

I praktiken svårt att upptäcka och förhindra målvakter och andra oegentligheter

Enligt uppgift från företrädare för Bolagsverket innebär inte legalitetsprövningen enligt 27 kap. 2 § aktiebolagslagen att Bolagsverket gör någon systematisk kontroll av att uppgivna företrädare för bolaget har för avsikt att ta sådan del i verksamheten som ankommer på ledningen, dvs. att de inte är s.k. målvakter. Det görs enligt uppgift inte heller någon identitetskontroll av den som skriver under en registreringsanmälan eller av dem som ska registreras som

företrädare för bolaget. Kravet på bankintyg (dvs. ett intyg från banken att aktiekapitalet har betalats in) vid registrering av nya aktiebolag förutsätter visserligen en identitetskontroll hos banken. Det har emellertid blivit allt vanligare att dessa bankintyg förfälskas, enligt uppgift från Bolagsverket.

En systematisk kontroll faller, enligt företrädare för Bolagsverket, utanför verkets nuvarande uppdrag. Det finns i dagsläget inte heller det författningsstöd som skulle krävas för den automatiserade behandlingen av personuppgifter som ett sådant uppdrag skulle kräva. Därtill saknas, enligt uppgift från Bolagsverket, såväl personella som tekniska resurser. Bolagsverkets möjligheter att upptäcka målvakter, liksom andra omständigheter som tyder på att ett bolag är avsett att användas i brottslig verksamhet, är i stället beroende av de anställdas personliga erfarenheter och kunskaper och vad de stöter på vid den manuella handläggningen av registreringsärendet. Vid en manuell granskning av en underskrift kan t.ex. handläggaren minnas att den aktuella personen inte tidigare skrivit sitt namn på det sättet. En fördjupad kontroll kan i ett sådant fall leda till att ett försök till bolagskapning kan stoppas. En annan omständighet som kan uppmärksammas är att vissa personer återkommer som ställföreträdare i flera bolag på ett sätt som gör att man kan misstänka att det rör sig om brottslig verksamhet, utan att personerna i fråga har näringsförbud. Att de personer som enligt anmälan ska registreras som företrädare för bolaget är unga personer som knappast kan ha den arbetslivserfarenhet som normalt brukar krävas av personer som ingår i ledningen för ett bolag kan också tyda på att det är fråga om målvakter. I många fall är det emellertid fråga om personer som inte tidigare har straffats för något brott och om det inte finns något utöver deras ungdom som gör att man kan misstänka att det rör sig om s.k. målvakter är det, enligt företrädare för Bolagsverket, svårt för verket att agera.

I de fall Bolagsverket vid sina manuella kontroller upptäcker eller misstänker oegentligheter rapporteras det enligt uppgift till Polismyndigheten. Erfarenheter och kunskaper tas också tillvara inom verkets interna ekobrottsgrupp. Dessutom utbyter man regelbundet information med Ekobrottsmyndigheten rörande trender och tendenser som påverkar myndigheternas arbete.

Fakturabedrägeri som begås i samarbete med legitima företag eller under ett påhittat företagsnamn faller helt utanför Bolagsverkets kontroller

Enligt uppgift förekommer det att huvudmännen bakom ett fakturabedrägeri i stället för att begära ny- eller ändringsregistrering av ett aktiebolag som de själva kontrollerar samarbetar med existerande företag som också bedriver seriös verksamhet. Samarbetet kan gå ut på att ta emot betalning och slussa pengarna vidare utan att samarbetet mellan företaget och huvudmännen bakom fakturabedrägeriet ens är skenbart legitimt. Det kan emellertid också vara fråga om att man använder factoringföretag eller inkassoföretag, som även kan bedriva seriös verksamhet, där företrädarna är mer eller mindre involverade i bedrägeriupplägget. I dessa fall görs inga ändringar av företrädare för bolag som kan granskas. För att upptäcka sambanden mellan dessa aktörer krävs kontroller av själva transaktionerna. Det kan också förekomma att fakturorna eller betalningskraven endast *påstås* komma från ett företag utan att något sådant företag ens existerar. Inte heller dessa förfaranden kan motverkas genom bolagskontroller. Upplägg av detta slag förutsätter emellertid tillgång till ett bankkonto, vilket innebär att andra kontroller kan avslöja personerna bakom utskicken. Vi återkommer till dessa kontroller nedan.

10.4 Skatteverkets kontroller och brottsbekämpande verksamhet

Skatteverkets beskattningsverksamhet och Skatteverkets skattebrottsenheter (SBE)

Skatteverket ansvarar för beskattningsverksamheten men har också i uppdrag att bl.a. medverka i brottsutredningar, förordningen (2007:780) med instruktion för Skatteverket. Den brottsutredande verksamheten bedrivs i särskilda enheter, Skatteverkets skattebrottsenheter, som är organisatoriskt skilda från Skatteverkets verksamhet i övrigt. Enheterna bedriver utredningsverksamhet i form av åklagarledda förundersökningar och s.k. förutredningar.

Verksamheterna vid skattebrottsenheterna omfattar bl.a. brott enligt skattebrottslagen, vissa brott mot aktiebolagslagen (2005:551),

bokföringsbrott enligt 11 kap. 5 § brottsbalken samt brott mot lagen (2014:836) om näringsförbud. I fråga om dessa brott (och ytterligare ett par) får Skatteverket bedriva spaning och verksamhet som består i att samla, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken. Skatteverket har också i uppgift att verka för att förebygga denna typ av brottslighet, 1 och 6 §§ lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar. Skatteverket får föra ett underrättelseregister enligt de förutsättningar som anges i 8 § lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar. Vilka personuppgifter som får registreras anges i 10 § samma lag. För vilka ändamål personuppgifterna får behandlas anges i 11 § i lagen.

Inom ramen för Skatteverkets beskattningsverksamhet görs bl.a. kontroller, t.ex. i form av specialgranskningar och revision. Verksamheten regleras främst i skatteförfarandelagen (2011:1244). Inom beskattningsverksamheten vidtas insatser mot ekonomisk brottslighet bl.a. vid misstanke om brott inom skatteområdet. Beskattningsverksamheten ska enligt 17 § skattebrottslagen anmäla till åklagare så snart det finns anledning att anta att brott enligt skattebrottslagen har begåtts. Vissa undantag från anmälningsplikten finns. För vilka primära ändamål personuppgifter får behandlas i beskattningsverksamheten anges i 1 kap. 4 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Lagen gäller även behandling av uppgifter om juridiska personer. Bland de uppräknade ändamålen kan nämnas tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten (punkten 11). De sekundära ändamålen anges i 1 kap. 5 § samma lag. Vilka uppgifter som får behandlas regleras i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Förutsättningar för godkännande för F-skatt och registrering för mervärdesskatt

Inom ramen för beskattningsverksamheten prövar Skatteverket ansökningar om bl.a. F-skatt. Den som är godkänd för F-skatt ska själv sköta inbetalning av skatter och avgifter. Utan godkännande för F-skatt är det i princip omöjligt för den seriöse företagaren att

bedriva verksamhet, eftersom uppdragsgivaren i sådant fall blir ansvarig för att betala skatt och arbetsgivaravgifter på ersättningen till företagaren. På fakturor brukar därför anges att företaget är godkänt för F-skatt. Den som vill få sitt företag att framstå som seriöst måste därför antingen ansöka om F-skatt eller påstå att godkännande för F-skatt finns. En sådan uppgift kan kontrolleras.

För att bli godkänd för F-skatt krävs att sökanden bedriver eller har för avsikt att bedriva näringsverksamhet. Vidare får sökanden inte ha på visst – inte obetydligt – sätt missbrukat ett godkännande för F-skatt inom de senaste två åren. Sökanden får inte heller ha underlåtit att redovisa eller betala skatter eller avgifter. Denne får inte heller ha underlåtit att följa ett föreläggande att lämna inkomstdeklaration eller sådana särskilda uppgifter som avses i 33 kap. 6 § skatteförfarandelagen (2011:1244), eller ha lämnat eller godkänt så bristfälliga uppgifter att de uppenbarligen inte kunnat läggas till grund för beskattning. Vidare får sökanden inte ha näringsförbud, eller vara försatt i konkurs, 9 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

Verksamhet som består i att sälja sådana varor eller tjänster som de drabbade faktureras för genom bluffakturor är i regel också mervärdesskattepliktig enligt mervärdesskattelagen (1994:200). Företagen ska därför vara registrerade för mervärdesskatt hos Skatteverket enligt 7 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244), om personerna bakom företagen vill få dem att framstå som seriösa. Skatteverkets granskning inför tilldelning av F-skatt eller registrering för mervärdesskatt utgör därmed ett tillfälle att upptäcka företag som används som brottsverktyg vid t.ex. fakturabedrägeri.

Skatteverket gör manuella kontroller i samband med prövning av ansökan om F-skatt

Enligt uppgift från företrädare för Skatteverket går granskningen inför en tilldelning av F-skatt eller registrering av mervärdesskatt i princip till på följande sätt. När ett nytt företag ansöker om F-skatt eller inregistrering för mervärdesskatt gör handläggare vid Skatteverket en manuell granskning av företaget, dess ägare och företrädare. Även företagsledningens familjemedlemmar granskas i vissa fall. Om någon av dessa personer har skatteskulder eller tidigare har varit inblandade i konkurser undersöker Skatteverket de ekonomiska förutsättningarna för att starta den nya verksamheten och

försöker skapa sig en bild av om verksamheten är seriös. Hänsyn tas också till om företaget ingår i någon bransch med förhöjd risk för skatteundandragande, t.ex. restaurangbranschen eller byggbranschen.

Om Skatteverket vid en sådan kontroll kommer fram till att det finns en förhöjd risk för skatteundandragande inhämtas bankkontoutdrag och uppgifter om finansiering. Eventuella misstankar om bulvaner undersöks också. Att Skatteverket bedömer att det föreligger en förhöjd risk innebär dock inte att verket kan neka tilldelning av F-skatt eller vägra registrering för mervärdesskatt. I princip sker det bara om företagsledaren, bolagsägarna eller deras familjemedlemmar har stora skatteskulder. Däremot läggs företaget på en särskild bevakning i datasystemet, vilket medför att de skattekontrollanter som hanterar mervärdesskatt, arbetsgivar- eller inkomstskattedeklarationerna ska vara observanta på att det föreligger en förhöjd risk för skatteundandragande. I praktiken innebär en sådan markering att företaget återkommande får frågor bl.a. om att styrka sin rätt till avdrag för mervärdesskatt. Skatteverket kan be företagen att skicka in kopior av fakturor, att förklara hur verksamheten kan bedrivas med inga eller endast några få anställda osv. Markeringen ligger automatiskt kvar i två år om den inte tas bort dessförinnan.

Skatteverkets kontroll av inregistrerade företag

I de fall det föreligger förhöjd risk för skatteundandragande görs, enligt uppgift från företrädare för Skatteverket, alltid en kontroll i samband med att de första deklarationerna till mervärdesskatt eller arbetsgivaravgifter lämnas. Skatteverket begär då in fakturakopior, utdrag från bokföringen och kopia av bankkontoutdrag från den skattskyldige.

I de fall någon deklaration överhuvudtaget inte lämnas in försöker Skatteverket få kontakt med den skattskyldige via telefon eller brev. Skatteverket försöker också, dels genom interna kontroller i verkets egna datasystem och dels externt, finna tecken på att det verkligen bedrivs någon verksamhet. Om inga sådana tecken hittas och man inte heller får tag på den skattskyldige påbörjas ett förfarande som kan sluta med tvångsavregistrering.

De som inte betalar skatt blir föremål för Skatteverkets borgenärskontroll. Om det finns fem brister eller mer, t.ex. tre inte redovisade mervärdesskatteperioder och två obetalda arbetsgivaravgiftsperioder, påbörjas ett förfarande som även det kan sluta med att F-skatten dras in och företaget tvångsavregistreras för mervärdesskatt, enligt uppgift från Skatteverket. Hur lång tid tvångsavregistreringsförfarandet tar varierar och beror bl.a. på vilka redovisningsperioder som gäller för företaget. Det tar dock minst åtta månader från inregistreringen till dess att företaget blir avregistrerat i dessa fall.

Skatteverkets särskilda kontroll av misstänkta bluffaktureföretag

Enligt uppgift från Skatteverket utför man särskilda granskningar av företag som Skatteverket har fört upp på sin kontrollista över misstänkta bluffaktureföretag. I huvudsak är det företag som finns med på Svensk Handels varningslista. Vid den kontroll som görs inhämtar Skatteverket alltid bankkontoutdrag och jämför transaktionerna med de uppgifter som företaget har lämnat i sin mervärdesskattedeklaration och i sin bokföring. Det krävs dock att det finns betydande tillgångar på det aktuella företags konto för att Skatteverket ska ha en anledning att starta ett ärende och ansöka om betalningssäkring enligt 46 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244).

Enligt företrädare för Skatteverket samarbetar verket informellt med Polismyndighetens nationella bedrägericenter (NBC). Om Skatteverket vid en kontroll av bolaget får en indikation på att det finns kopplingar till organiserad brottslighet kontaktas NBC och man samarbetar i frågan om vilka ytterligare utredningsinsatser som ska vidtas. Skatteverket för också diskussioner med Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten om utredning, innehåll i brottsanmälningar och förutsättningar för inledande av förundersökning.

Var och en kan kontrollera om ett företag är godkänt för F-skatt och registrerat för mervärdesskatt

Den som ska göra en inbetalning till ett företag som påstår sig ha F-skatt, (vilket i regel står på fakturan) kan själv bl.a. genom att vända sig till Skatteverket kontrollera om företaget är godkänt för F-skatt. Detsamma gäller frågan om företaget är registrerat för mervärdesskatt. Dessa uppgifter, bland andra, finns registrerade i Skatteverkets beskattningsdatabas. Vem som helst kan emellertid inte själv göra sökningar i beskattningsdatabasen. Det är enbart vissa myndigheter och den enskilde själv som har direktåtkomst till vissa uppgifter i beskattningsdatabasen, 2 kap. 7–9 §§ lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Den som vill få besked om ett företag är registrerat för mervärdesskatt respektive godkänt för F-skatt kan i stället begära ut uppgifterna från Skatteverket genom att fylla i en särskild blankett. Det finns också privata företag som tillhandahåller söktjänster på nätet, t.ex. på webbplatsen *allabolag.se* som drivs av UC allabolag AB, ett bolag inom UC koncernen.

10.5 Kronofogdemyndighetens tillsyn över att näringsförbud följs

Allmänt om näringsförbud

I lagen (2014:836) om näringsförbud finns bestämmelser som gör det möjligt att under viss tid begränsa en näringsidkares rätt att bedriva eller ta del i näringsverksamhet genom ett beslut om s.k. näringsförbud. Förbudet kan riktas mot personer som genom olika befattningar, t.ex. som styrelseledamot, har varit företrädare för en juridisk person men även mot personer som har utövat ledningen av en näringsverksamhet som en juridisk person har bedrivit, utan att formellt sett ha företrätt denna. Även personer som bedrivit enskild näringsverksamhet eller som utåt har framträtt som ansvariga för en enskild näringsverksamhet kan meddelas näringsförbud, 1–3 §§ lagen (2014:836) om näringsförbud.

En första förutsättning för att näringsförbud ska meddelas en person i de uppräknade kategorierna är att personen i fråga har grovt åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet. Dessutom

krävs att åsidosättandet har samband med fyra särskilda situationer. Det kan vara fråga om att personen i fråga genom åsidosättandet har gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa. Det kan också vara så att åsidosättandet har skett i samband med att verksamheten försatts i konkurs. En tredje situation som kan grunda näringsförbud är att den aktuella verksamheten i avsevärd omfattning har underlåtit att betala föreskrivna skatter eller avgifter. Skäl för näringsförbud kan också föreligga om verksamheten har bedrivits i strid mot vissa konkurrensbestämmelser. Ytterligare en förutsättning för att näringsförbud ska få meddelas är att det är påkallat ur allmän synpunkt, vilket som utgångspunkt anses vara fallet bl.a. om det brott som begåtts haft ett minimistraff på sex månaders fängelse, 4–7 §§ lagen (2014:836) om näringsförbud.

Näringsförbud meddelas för viss tid, lägst tre och högst 10 år. Kortare tid kan bestämmas om det tidigare har meddelats tillfälligt näringsförbud, 10 § lagen (2014:836) om näringsförbud.

Talan om näringsförbud kan föras av åklagaren i samband med åtal för brott eller som en särskild talan. Kronofogdemyndigheten har sekundär talerätt. Om yrkandet om näringsförbud grundar sig på att verksamheten har bedrivits i strid mot vissa konkurrensbestämmelser får talan föras av Konkurrensverket, antingen i samband med talan om konkurrensskadeavgift vid Marknadsdomstolen eller som en särskild talan vid Stockholms tingsrätt. I sammanhanget kan nämnas att det inte finns någon motsvarande möjlighet för Konsumentombudsmannen att föra talan om näringsförbud vid överträdelse av marknadsföringslagen, vare sig som en särskild talan eller i samband med talan om marknadsstörningsavgift.

Kronofogdemyndigheten utövar tillsyn över att näringsförbud följs

Kronofogdemyndigheten utövar tillsyn över att meddelade näringsförbud och tillfälliga näringsförbud följs, 41 § lagen (2014:836) om näringsförbud. Ärenden om tillsyn över näringsförbud handläggs av Kronofogdemyndighetens specialverkställighetsteam (S-team) som finns på fem orter i landet. Myndigheten har genom den nya lagen om näringsförbud, som trädde i kraft den 2 augusti 2014, getts utökade möjligheter att bedriva en effektiv tillsyn. Den som har näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud har numera en

skyldighet att inställa sig personligen för samtal med företrädare för Kronofogdemyndigheten på tid och plats som myndigheten bestämmer. Tidigare har det varit frivilligt att delta vid sådana samtal hos Kronofogdemyndigheten. Myndigheten har också möjlighet att förena kallelsen till samtal med vite. En annan nyhet är att myndigheten har getts möjlighet att, om det behövs för tillsynen, förelägga tredje man att lämna uppgifter om ekonomiska mellanhavanden som denne haft med en person som har näringsförbud. Skyldigheten att lämna uppgifter har företrädare framför t.ex. banksekretessen. Även ett sådant föreläggande ska kunna förenas med vite utom när den som föreläggandet riktar sig till är närstående till personen som har näringsförbud. Det har också införts en möjlighet för Kronofogdemyndigheten att göra oanmälda besök hos den som har näringsförbud (prop. 2013/14:215 s. 2 f.). Myndigheten kan därutöver begära att den som har näringsförbud lämnar uppgift om inkomst, anställningsförhållanden och övriga omständigheter av betydelse för att klarlägga hur han eller hon försörjer sig, och vidta de övriga utrednings- och spaningsåtgärder som är befogade för att klarlägga detta. Enligt uppgift från företrädare för Kronofogdemyndigheten begärs fortfarande hjälp av Polismyndigheten om det är fråga om mer ingående spaningsarbete.

Kronofogdemyndigheten får behandla personuppgifter i utsköknings- och indrivningsdatabasen bl.a. för tillhandahållande av information som behövs i myndighetens verksamhet som avser ansökan om och tillsyn över näringsförbud, 2 kap. 2 § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet. Personuppgifter får behandlas också i betalningsföreläggande- och handräckningsdatabasen. Bestämmelserna tillämpas också på juridiska personer. Vilka uppgifter som får behandlas framgår av förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet. Där stadgas också en uppgiftsskyldighet för myndigheten i vissa fall, bl.a. i förhållande till Tullverket, Skatteverket och Säkerhetspolisen.

10.6 Bankernas kontrollansvar enligt penningtvättslagen

Lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

I lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) finns regler om administrativa åtgärder som ska tillämpas för att förhindra att den finansiella sektorn används för penningtvätt och finansiering av terrorism. Med penningtvätt avses enligt definitionerna i 1 kap. 5 § penningtvättslagen sådana åtgärder med brottsligt förvärvad egendom som kan medföra att egendomens samband med brott döljs, att den brottslige får möjlighet att undandra sig rättsliga påföljder eller att återskaffandet av egendomen försvåras. Vidare omfattas sådana åtgärder som innefattar förfogande över och förvärv, innehav eller brukande av egendomen, samt åtgärder med annan egendom om åtgärderna är ägnade att dölja att någon har berikat sig genom brottslig gärning. Reglerna om penningtvätt träffar alltså även åtgärder som innefattar förfogande över egendom som är brottsligt förvärvad. Därmed är reglerna relevanta för sådana transaktioner som utgör led i olika former av fakturabedrägeri.

Skyldigheter att vidta åtgärder enligt lagen omfattar, såvitt är av intresse här, banker och andra betaltjänstombud samt finansiella institut såsom företag som bedriver anmälningspliktig factoring-verksamhet. Beroende på hur verksamheten bedrivs kan även vissa inkassoföretag omfattas av lagen. Företag som enbart driver in fordringar genom inkassoåtgärder, utan att överta fordringarna eller lämna kredit med fordringarna som säkerhet, har dock inga skyldigheter att vidta de åtgärder som anges i penningtvättslagen.

Banken måste lära känna sin kund innan affärsrelationen inleds

Innan en affärsförbindelse etableras mellan en bank och en kund måste banken vidta grundläggande åtgärder för att uppnå kundkännedom. Den skyldigheten följer av 2 kap. 1 och 2 §§ penningtvättslagen. Åtgärder för att uppnå kundkännedom måste också vidtas t.ex. vid osäkerhet om tillförlitligheten eller tillräckligheten av tidigare mottagna uppgifter om kundens identitet eller om det finns misstankar om penningtvätt. De grundläggande åtgärder som

ska vidtas finns angivna i 2 kap. 3 § penningtvättslagen. Enligt dessa bestämmelser måste bankerna, med vissa undantag som saknar betydelse i detta sammanhang, kontrollera kundens identitet genom identitetshandling, registerutdrag eller på annat tillförlitligt sätt. Vidare måste bankerna kontrollera den verkliga huvudmannens identitet och inhämta information om affärsförbindelsens syfte och art. Med den verkliga huvudmannen avses den fysiska person för vars räkning någon annan person handlar, eller om kunden är en juridisk person, den (eller de) som utövar ett bestämmande inflytande över kunden (1 kap. 5 § 8 penningtvättslagen). När det gäller juridiska personer innebär kravet på kontroll att banken måste sätta sig in i ägarskapsförhållande och kontrollstruktur (SOU 2007:23 s. 107 och prop. 2008/09:70 s. 73 ff.).

Kan kundkännedom inte uppnås får banken inte etablera någon affärsförbindelse med personen ifråga (2 kap. 9 § penningtvättslagen). Om affärsförbindelsen redan har etablerats ska den avslutas (2 kap. 11 § penningtvättslagen).

Närmare föreskrifter om hur kontrollen av kunden ska gå till

Finansinspektionen utövar tillsyn över att bl.a. bankerna och de finansiella instituten följer reglerna i penningtvättslagen, 13 kap. 2 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och 10 § lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet. I Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (FFFS 2009:1) finns mer utförligt beskrivet hur kontrollerna för att uppnå kundkännedom ska gå till. Utgångspunkten är att en fysisk persons identitet ska kontrolleras genom ett personligt sammanträffande där kunden visar upp ett svenskt körkort, svenskt pass, identitetskort utfärdat av svensk myndighet eller svenskt certifierat identitetskort. Identiteten hos den som saknar svensk identitetshandling kan kontrolleras genom pass eller annan identitetshandling som visar medborgarskap och som har utfärdats av en myndighet eller annan behörig utfärdare. En kopia av sådan handling ska alltid bevaras. Om kunden saknar identitetshandling kan banken kontrollera identiteten genom andra tillförlitliga dokument och kontroller enligt bankens rutiner (4 kap. 2 § FFFS 2009:1). Det finns

också möjligheter att kontrollera en fysisk persons identitet på distans, antingen genom elektronisk identifiering eller genom en kombination av kontroller av identitetsuppgifter mot externa register, intyg eller annan dokumentation samt genom att kontakta kunden genom att skicka en bekräftelse till kundens folkbokföringsadress och se till att kunden skickar in en kopia av id-handling eller motsvarande (4 kap. 3 § FFFS 2009:1).

När det gäller juridiska personer ska identiteten kontrolleras genom registreringsbevis, motsvarande behörighetshandlingar om registreringsbevis inte utfärdas för den juridiska personen eller genom motsvarande kontroll mot externa register. Identiteten hos en företrädare för en juridisk person ska kontrolleras på samma sätt som övriga fysiska personer (4 kap. 5 § FFFS 2009:1). Det finns också möjligheter att, på motsvarande sätt som gäller för fysiska personer, kontrollera juridiska personer på distans (6 § FFFS 2009:1).

Vem som är verklig huvudman för en juridisk person ska kontrolleras genom att banken skaffar sig tillförlitliga och tillräckliga uppgifter om en verklig huvudmans identitet genom externa register, relevanta uppgifter från kunden eller genom andra uppgifter som banken tagit del av (8–9 §§ FFFS 2009:1). Något register över aktieägare finns som tidigare nämnts inte. I praktiken görs kontrollen därför genom att banken frågar företrädare för den juridiska personen om företaget direkt eller indirekt (via bolag) ägs till mer än 25 procent av någon fysisk person eller om någon fysisk person på annat sätt kontrollerar företaget. Om så är fallet ska dessa direkta och indirekta ägare eller de fysiska personer som utövar bestämmande inflytande över kunden också kontrolleras (9 § FFFS 2009:1).

Av förarbetena till penningtvättslagen framgår att det inte krävs att samtliga fysiska företrädares identitet kontrolleras och verifieras. Det är tillräckligt att verksamhetsutövaren är förvissad om att den känner till vem den verkliga huvudmannen är (prop. 2008/09:70 s. 150). I normalfallet bör det räcka med att den juridiska personen kontrolleras på vanligt sätt och att information erhålls om hur denne ägs och kontrolleras. Det är just ägarstrukturen som ska framstå som begriplig, enligt förarbetena (SOU 2007:23 s. 108).

Personuppgifter får behandlas för att bankerna ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt penningtvättslagen

Utöver bestämmelserna i personuppgiftslagen finns i 4 kap. penningtvättslagen (2009:62) bestämmelser som reglerar behandlingen av personuppgifter hos de verksamhetsutövare som omfattas av lagen. Bestämmelserna i penningtvättslagen medger t.ex. behandling av vissa personuppgifter som framgår av kundens pass, trots att det kan strida mot det allmänna förbudet i 13 § personuppgiftslagen mot behandling av vissa känsliga personuppgifter som avslöjar t.ex. ras eller etniskt ursprung eller politiska åsikter hos den registrerade. Verksamhetsutövarna får också föra register med bl.a. uppgifter som framkommit vid sådan granskning av kundernas transaktioner som banken är skyldig att göra enligt penningtvättslagen (3 kap. 1 § och 4 kap. 3–4 §§ penningtvättslagen). Penningtvättslagen innehåller emellertid inte något undantag från förbudet i personuppgiftslagen mot att behandla personuppgifter om brott. Registret får inte heller samköras med motsvarande register hos någon annan (4 kap. 7 § penningtvättslagen).

Nya företrädare kontrolleras inte alltid

I de fall huvudmännen bakom ett fakturabedrägeriupplägg använder sig av en juridisk person som fakturautställare är det den juridiska personen som blir kund hos den bank eller det betaltjänstombud som tillhandahåller det bank- eller plusgirokonto som finns angivet på fakturan. I de fall en redan befintlig kund byter ägare och/eller ställföreträdare är det inte säkert att någon kontroll görs av den nya ägaren eller de personer som sitter i styrelsen. I 2 kap. 2 § 4 penningtvättslagen finns ett krav på att vidta grundläggande åtgärder för att uppnå kundkännedom vid osäkerhet om tillförlitligheten eller tillräckligheten av tidigare mottagna uppgifter om kundens identitet. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att utredningen antog att kravet på uppföljning av affärsförbindelsen skulle leda till fler förnyade kontroller av kundens identitet (SOU 2007:23 s. 204). Enligt uppgift från en av de största bankerna i landet finns det i dag inget sätt för banken att automatiskt få information om förändringar av företrädar- eller ägarförhållandena hos bankens kunder. Banken har för många kunder för att man skulle

kunna hantera all information även om man automatiskt fick tillgång till den. Det är inte heller möjligt att beställa någon form av automatisk bevakning av endast ett fåtal kunder, eftersom banken därigenom – i strid mot banksekretessen – skulle behöva avslöja att dessa företag är kunder hos banken. I stället sköts övervakningen av informationen manuellt.

För att en ny företrädare ska få tillgång till företagets konton krävs visserligen att han eller hon kan styrka sin rätt att företräda företaget hos banken. Normalt sett krävs alltså någon form av kontakt mellan banken och den nya företrädaren. Det förekommer dock att oseriösa bolagsföreträdare lämnar över den säkerhetsdosa som används för att via internet legitimera sig i förhållande till banken till bolagets nya företrädare. Därigenom ges den nya företrädaren tillgång till bolagets konton utan någon kontakt med banken. I förhållande till banken kvarstår dock den förre företrädarens personliga ansvar för säkerhetsdosan och de transaktioner som utförs med hjälp av denna. Det torde därför vara svårt för den som har lämnat över en säkerhetsdosa på detta sätt att undgå straffrättsligt ansvar för t.ex. penningtvättsbrott.

Särskilda svårigheter när mellanmän anlitas

Fakturaautställare kan använda sig av ett upplägg där de överlåter fakturorna åt ett factoringföretag som därefter driver in dem. I dessa fall blir factoringföretaget föremål för kontroll hos den eller de banker där factoringföretaget är kund och har sitt eller sina konton varigenom inbetalda medel tas emot och vidarebefordras. Många av de företag som bedriver factoringverksamhet har också i sin tur en skyldighet att vidta vissa kontroller i samband med att en affärsrelation inleds med en fakturaautställare. Som tidigare nämnts är det Finansinspektionen som utöver tillsyn över att dessa företag följer reglerna i penningtvättslagen.

Fakturaautställaren har i regel också någon form av transaktionskonto till vilket factoringbolaget kan betala köpeskillingen. Därmed är fakturaautställaren även föremål för bankens kontroll enligt penningtvättsreglerna. Användningen av ett factoringföretag som mellanhand kan emellertid göra det svårare att upptäcka och spåra transaktioner som kan ha sitt ursprung i fakturabedrägeri. På

liknande sätt förhåller det sig när fakturautställaren anlitar ett inkassoföretag som tar emot inbetalningar för kundens räkning. Även inkassoföretaget måste ha någon form av transaktionskonto hos en bank och är därmed föremål för bankens kontroll. Kontrollerna försvåras ytterligare när transaktionerna görs mellan olika banker.

Fortlöpande kontroll av transaktioner

Bankerna ska fortlöpande följa pågående affärsförbindelser genom att kontrollera och dokumentera att de transaktioner som görs stämmer överens med den kunskap som verksamhetsutövaren har om kunden, dennes affärs- och riskprofil och, om det behövs, varifrån kundens ekonomiska medel kommer (2 kap. 10 § penningtvättslagen). Dessa kontroller ska göras för att uppfylla kravet på kundkännedom men också i syfte att kunna upptäcka sådana transaktioner som kan misstänkas utgöra ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. Upptäcker banken omständigheter som kan tyda på penningtvätt ska uppgifter om dessa omständigheter lämnas till Polismyndigheten (3 kap. 1 § penningtvättslagen).

Av Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd framgår att banken ska ha ett elektroniskt system eller en manuell rutin för att löpande följa upp affärsförbindelserna och granska transaktionerna. Vidare framgår av föreskrifterna att banken företrädesvis ska uppmärksamma transaktioner som kan anses innebära en särskild risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det gäller i synnerhet bl.a. ovanliga transaktionsmönster som inte förefaller ha något ekonomiskt eller lagligt syfte (4 kap. 18 § och 5 kap. 1 § FFFS 2009:1).

Enligt uppgift från en av de största bankerna i landet används i regel ett monitoreringssystem i vilket man lägger in särskilda scenarier som systemet ska leta efter vid övervakningen av kundernas konton. När det gäller fakturabedrägerier är det emellertid svårt att identifiera några transaktioner som är typiska för just den verksamheten. Därmed är det också svårt att konstruera ett scenario som inte samtidigt träffar andra, legitima, transaktioner.

Stoppade transaktioner och dispositionsförbud

Transaktioner som kan misstänkas utgöra ett led i penningtvätt ska som utgångspunkt inte utföras. Banken får utföra dem bara om det inte är möjligt att låta bli, eller om den vidare utredningen skulle kunna försvåras om transaktionerna stoppades. I sådana fall ska uppgifter till Polismyndigheten lämnas omedelbart efter det att transaktionen utförts (3 kap. 1 § penningtvättslagen).

Polismyndigheten får besluta att egendom som finns hos t.ex. en bank tills vidare inte får flyttas eller disponeras på annat sätt (dispositionsförbud), om det finns skäl att misstänka att egendomen är föremål för t.ex. penningtvätt. Beslut om dispositionsförbud är en interimistisk åtgärd som bara får vidtas om det är fara i dröjsmål och det skäligen kan befaras att egendomen annars kommer att undanskaffas. Skälen för åtgärden måste dessutom uppväga det intrång eller men i övrigt som den innebär (3 kap. 8 § penningtvättslagen). Beslutet ska underställas åklagares prövning så snart som möjligt (3 kap. 9 § penningtvättslagen).

10.7 Fakturamottagarnas kontroller av fakturor och leverantörer

Fakturor kan betalas på flera olika sätt

För att ha framgång med fakturabedrägeri fordras att fakturautställaren lyckas få fakturamottagaren att betala in pengar till det bank- eller plusgirokonto som fakturautställaren har tillgång till. De kontroller som fakturamottagarna gör, eller har möjlighet att göra, i samband med betalning av fakturor är därför av mycket stor betydelse för möjligheterna att upptäcka fakturabedrägeri.

Fakturor kan i dag betalas på ett flertal olika sätt, t.ex. genom internetbank, telefonbank, mobilbank, betaltjänstombud, bankernas girotjänst per brev och manuell service hos banken. Bland de nyaste betalningsmetoderna finns mobilbanken där kontohavaren kan göra överföringar mellan konton och sköta betalningar. Bankernas mobilappar ger tillgång till en mängd användbara tjänster, däribland möjlighet att scanna in räkningar med en smartphone eller surfplatta och därefter godkänna dem.

Av de gireringsformer som finns är elektronisk girering (internetbank) vanligast. Under 2012 var ungefär 68 procent av de totalt 1 156 miljoner gireringar som gjordes elektroniska gireringar. Näst vanligast var autogirering, som stod för drygt 25 procent av dessa gireringar. Endast omkring 6 procent av gireringarna var blankettgireringar, dvs. manuell girering med blankett hos företaget Banctec. Av de internetbetalningar som gjordes av privatpersoner utgjordes omkring 20 procent av e-fakturer (Svenska Bankföreningen, Bank- och finansstatistik 2012, s. 3). Som vi ska se i det följande kan sättet att betala fakturer ha betydelse för möjligheterna att upptäcka fakturabedrägeri.

Hos företagen kan rena blufffakturer ofta upptäckas med hjälp av affärssystem

I många fall upptäcker fakturamottagaren redan vid mottagandet av fakturan att det är fråga om en blufffaktura. I andra fall kan de åtgärder som vidtas för att betala fakturan leda till att fakturamottagaren inser att fakturan inte motsvarar någon beställning som gjorts. Myndigheter, företag (i vart fall stora och medelstora företag) och organisationer använder sig i regel av affärssystem med vissa inbyggda säkerhetsspärrar. För att en betalningsorder ska kunna läggas in i systemet fordras i regel att fakturamottagaren finns upplagd som leverantör med ett angivet mottagarkonto. Därmed ökar möjligheterna att upptäcka fakturer som kommer från tidigare okända leverantörer och fakturer på vilka det har angetts ett annat bank- eller plusgirokonto än vad som finns registrerat på den leverantör som fakturan ser ut att komma ifrån. När det gäller kapade fakturer kan det emellertid förekomma att man också anger att kontonumret har ändrats. Avsikten med det är givetvis att vilseleda fakturamottagaren att tro att det finns en legitim anledning till att betalning ska ske till ett annat konto än tidigare.

De flesta större företag, myndigheter och organisationer tillämpar också attestrutiner som innebär att varje enskild faktura ska kontrolleras och godkännas av två olika personer innan betalningen påbörjas. Även om en blufffaktura går igenom den första kontrollen i samband med att fakturan registreras i affärssystemet finns alltså i regel ytterligare möjligheter att stoppa betalningen av den.

I samband med registreringen av en ny leverantör kan manuella kontroller av fakturautställaren göras, bl.a. genom slagningar i offentliga register och sökningar på olika intresseorganisationers hemsidor där det kan finnas varningar utfärdade för leverantören i fråga.

Företag och privatpersoner som inte använder sig av något fakturahanteringssystem eller någon attestrutin är i stället hänvisade till manuella kontroller av fakturorna, eller kontroller i samband med betalningen.

Kontroller genom banken i samband med betalningen

I de fall fakturamottagaren inte upptäcker att det är fråga om en bluffaktura påbörjar han eller hon i regel en utbetalning genom att ge ett betalningsuppdrag till sin bank. Som ovan har redogjorts för lämnas betalningsuppdraget i de flesta fall i elektronisk form, via internetbanken. I samband med att betalningsuppdraget lämnas genomför banken sedvanliga auktorisations- och kontrollåtgärder. Betalningsavsändare och betalningsmottagares identitet kontrolleras, liksom att det finns täckning för transaktionen på betalningsavsändarens konto.

Privatpersoner och mindre företag använder sig oftast av elektronisk girering vid enstaka inbetalningar. I samband med en sådan inbetalning får betalningsavsändaren en varning om den information som matats in inte är korrekt, t.ex. om ett s.k. OCR-nummer skulle vara felaktigt angivet. Innan betalningsavsändaren ombeds bekräfta betalningsuppdraget visas i regel också vilken betalningsmottagare som det uppgivna bankgironumret eller plusgironumret är registrerat på. En uppgift om vem som innehar ett bankgironummer omfattas inte av banksekretess eftersom uppgiften inte säger något om i vilken bank betalningsmottagaren är kund. När det gäller uppgifter om innehavare av plusgirokonto finns enligt uppgift avtalsrättliga undantag som medger att uppgifterna lämnas ut trots att det därigenom går att dra slutsatsen att innehavaren är kund hos Nordea (eftersom Plusgirot ägs av Nordea). Vid inbetalning till ett bankkontonummer hindrar emellertid reglerna om banksekretess att uppgifterna om kontohavaren lämnas ut, 1 kap. 10 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. I bestämmelsens första stycke stadgas att enskildas förhållanden till kreditinstitut inte obehörigen får röjas.

Den som girerar manuellt på blanketter har inte samma möjligheter till kontroll. Vid blankettgirering sker, enligt uppgift från Banctec, ingen kontroll av att uppgivet mottagarkonto innehas av den betalningsmottagare som betalningsavsändaren har angett.

Större företag, myndigheter och organisationer samlar i regel alla betalningsuppdrag i en fil som förändringsskyddas och därefter skickas till banken. Enligt uppgift från Svenska Bankföreningen verkställs därefter de genom betalningsfilen begärda utbetalningarna utan att banken kontrollerar att uppgivna bankgiro- eller plusgironummer stämmer överens med uppgivna betalningsmottagare. Ansvar för att kontrollera uppgifternas riktighet vilar i dessa fall alltså helt på företagen.

Privata tjänster för kontroll av betalningar och betalningsmottagare

Företag kan välja att använda sig av olika privata tjänster och affärssystem som möjliggör kontroller av betalningsmottagare innan en utbetalning görs. I dag finns i vart fall ett privat företag som erbjuder tjänster i form av automatiska kontroller av leverantörer och betalningar. Genom en tjänst som erbjuds av företaget Inyett kontrolleras den betalningsfil som företagen skickar till banken. Uppgivna betalningsmottagare kontrolleras mot olika offentliga register, t.ex. de som finns hos Bolagsverket och Skatteverket men även mot varningslistor som administreras av näringslivsorganisationer, t.ex. Svensk Handels varningslista. Andra kontroller görs också. Syftet med tjänsten är att kunden ska få en varning t.ex. om en utbetalning är på väg att göras till en oseriös leverantör och att kunden därmed ska ges möjlighet att stoppa utbetalningen innan banken har utfört betalningsuppdraget.

Enligt uppgift från Svenska Bankföreningen tillhandahåller och förvaltar i vart fall några av bankerna olika e-bokföringssystem som är integrerade i företagens ekonomi- eller affärssystem. Den typen av system kan genomföra kontroller och där är det också tekniskt möjligt lägga in s.k. slagningar mot t.ex. Svensk Handels varningslista. För att kontrollerna ska ge önskad effekt krävs emellertid att det finns tillförlitliga uppgifter, i form av listor, register etc. att kontrollera betalningsmottagarna och mottagarkontona mot.

10.8 Samverkan mellan myndigheter och andra aktörer i brottsförebyggande och brottsutredande syfte

Samordning inom enskilda myndigheter och mellan myndigheter

Som ovan har redogjorts för förekommer informella samarbeten mellan olika myndigheter såsom Skatteverket, Bolagsverket och Kronofogdemyndigheten och man delar regelbundet med sig av information som man tror att den andra myndigheten kan ha användning för i sin respektive verksamhet. Samarbete sker också med Ekobrottsmyndigheten och Polismyndighetens nationella bedrägericentrum (NBC). NBC har i sig tillkommit i syfte att förbättra brottsamordningen av bedrägerier nationellt. Brottsbekämpningen avsågs också bli mer effektiv och strukturerad. Centret inrättades 1 januari 2014 av Polismyndigheten i Stockholms län som i samband med det övertog verksamheten vid de tidigare bedrägerirotlarna Nord, City och Syd. Utbyte av erfarenheter och utveckling av arbetsmetoder sker också på andra håll i landet. Utredningen har varit i kontakt med Åklagarmyndigheten i Malmö, som i detta syfte regelbundet träffar poliser och ekobrottsåklagare som arbetar särskilt med fakturabedrägerier.

10.9 Överväganden rörande behovet av och formerna för utökade kontroller och fördjupat samarbete

10.9.1 Fakturabedrägeri bekämpas med samma åtgärder som ekonomisk brottslighet

Utredningens bedömning: De åtgärder som kan vidtas för att göra det svårare för företagen att ägna sig åt fakturabedrägeri är i huvudsak desamma som kan vidtas för att motverka även annan ekonomisk brottslighet och organiserad och systematiskt bedriven förmögenhetsbrottslighet. Det faller utanför utredningens uppdrag att ge konkreta förslag på hur det arbetet kan förbättras. Utredningen vill dock lämna ett par synpunkter i det avseendet.

Skälen för utredningens bedömning

Av den genomgång av vilka kontrollåtgärder som vidtas för att försvåra för huvudmännen att bedriva fakturabedrägeri står det klart att åtgärderna i huvudsak är desamma som de som företas för att motverka ekonomisk brottslighet eller annan organiserad och systematiskt bedriven förmögenhetsbrottslighet i allmänhet. Den genomgång som utredningen har gjort visar att det finns vissa svagheter i kontrollsystemet, som enligt utredningens mening borde kunna stärkas upp. Som exempel kan nämnas att det borde vara möjligt att införa mer effektiva och ingående kontroller i samband med registrering av bolag och företrädare i Bolagsverkets register. Ett annat exempel är att bankernas kontroller enligt penningtvättslagen skulle kunna förenklas genom elektronisk överföring av information om kunderna från Bolagsverket. Det står också klart att många fall av fakturabedrägeri skulle kunna upptäckas genom förbättrade rutiner hos enskilda personer och företag. Redan i dag finns också möjligheter för fakturamottagare att i olika avseenden göra kontroller av fakturautställare eller andra som framställer betalningskrav mot varningslistor och offentliga register. Mot sådana former av fakturabedrägerier som går ut på att vilseleda fakturamottagaren beträffande grunden för betalningskravet ger dessa kontrollmöjligheter emellertid ett begränsat skydd. I dessa fall är det i regel inte fråga om att fakturamottagaren gör en misstagsbetalning som hade kunnat förhindras med automatisk eller manuell kontroll i samband med registreringen av betalningsuppdraget. Betalningen görs i stället därför att fakturamottagaren upplever sig inte ha något annat alternativ. För att motverka betalningar enligt krav av detta slag krävs såväl förebyggande informationsinsatser som åtgärder för att förse de enskilda med de kunskaper och incitament de behöver för att bestrida kraven. Genom bättre kontroller bl.a. i samband med bolagsbildning och transaktioner borde emellertid också riskerna för att enskilda utsätts för sådana förfaranden kunna minskas. Det kan i sammanhanget konstateras att det även på EU-nivå har uttryckts ett behov av ett närmare samarbete mellan de nationella brottsbekämpande myndigheterna och de tjänsteleverantörer vars tjänster utnyttjas av dem som tillämpar vilseledande marknadsföringsmetoder. Det har också ansetts vara viktigt att aktörer som ansvarar för företagsregistrering spelar en mer aktiv roll för att

upptäcka misstänkt beteende och förhindra bedrägliga metoder (Europaparlamentets resolution av den 22 oktober 2013 om vilseledande marknadsföring, 2013/2122[INI], TA/2013/436/P7).

Enligt utredningens mening faller det utanför utredningens uppdrag att lämna konkreta förslag i fråga om en utvidgning av Bolagsverkets uppdrag. Detsamma gäller förslag på lagändringar i syfte att förenkla kontrollmöjligheterna för bankerna. Dessa frågor bör enligt utredningens mening utredas ytterligare i ett annat sammanhang där bekämpning av den ekonomiska brottsligheten i allmänhet står i fokus. Utredningen vill emellertid lämna några synpunkter som kan tjäna som utgångspunkter för det arbetet.

10.9.2 Möjligheterna att utöka Bolagsverkets uppdrag bör utredas ytterligare

Utredningens bedömning: Bolagsverket bör få ett tydligare brottsförebyggande uppdrag. Verket bör ges möjlighet att vägra registrering vid misstanke om att bolaget kan komma att användas i brottsligt syfte och möjlighet att behandla personuppgifter bl.a. i detta syfte. Beslut om att Bolagsverket ska delta i samverkan mot organiserad brottslighet bör övervägas.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen anser att man bör överväga att utöka Bolagsverkets uppdrag till att också omfatta brottsförebyggande verksamhet. Uppdraget skulle kunna begränsas till vissa allvarigare brott eller med avseende på viss verksamhet hos Bolagsverket, t.ex. vid registrering av bolag och företrädare. Bolagsverkets legalitetsprövning innan registrering av ett aktiebolag skulle t.ex. kunna utökas. Prövningen skulle kunna göras mer ingående, t.ex. genom identitetskontroller av uppgiftslämnare och av dem som anges som företrädare i registreringsanmälan. Vidare skulle verket, på liknande sätt som gäller för banker, kunna föreskrivas en skyldighet att bilda sig en uppfattning om bolagets företrädare i syfte att kunna bedöma om dessa kan förväntas ta en sådan del i arbetet som ankommer på styrelsen. Kan sådan kännedom inte uppnås bör Bolagsverket kunna vägra

registrering. Bolagsverket bör också kunna vägra registrering om det till följd av andra omständigheter finns skäl att anta att det finns ett brottsligt syfte bakom en anmälan till registrering.

Ett utökat uppdrag skulle troligtvis kräva ändringar i flera bolagsrättsliga lagar och förordningar, t.ex. aktiebolagslagen, aktiebolagsförordningen (2005:559) och lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag. Vidare skulle krävas ändringar i instruktionen för Bolagsverket och en ny registerförfattning som medger att verket samlar in och behandlar personuppgifter i brottsförebyggande verksamhet. Bolagsverket bör ges möjlighet att behandla personuppgifter för de primära ändamålen att upptäcka pågående eller planerad användning av bolag för att begå brott. Information som bör få behandlas är t.ex. personnamn, kopplingar mellan olika bolag och företrädare, uppgiftslämnare m.m. Bolagsverket bör också få rätt att bevara handlingar såsom identitetshandlingar och namnskriftsprov etc., även om dessa innehåller andra personuppgifter än de som får behandlas enligt personuppgiftslagen (1998:204).

Bolagsverket bör också föreskrivas en uppgiftsskyldighet till brottsutredande myndigheter såsom Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen. Behovet av sekretesskydd för vissa uppgifter om enskildas personliga förhållanden bör övervägas.

Man bör också, enligt utredningens mening, överväga ett beslut om att Bolagsverket ska delta i samverkan mot organiserad brottslighet och därmed omfattas av det informationsutbyte mellan myndigheter som har föreslagits genom promemorian i Ds 2014:30.

10.9.3 Behovet av att ändra reglerna om banksekretess bör utredas vidare

Utredningens bedömning: Reglerna om banksekretess kan behöva ändras i syfte att förbättra informationsutbytet mellan bankerna och Bolagsverket. Som ett alternativ till det bör undersökas de tekniska förutsättningarna för att internt inom bankerna kunna behandla alla ändringar i Bolagsverkets register.

Skälen för utredningens bedömning

En bevakning mot t.ex. Bolagsverkets register som på elektronisk väg skulle ge bankerna information om sina kunder när någon ändring i registret görs skulle förutsätta att enskildas förhållande till bankerna avslöjades. Nuvarande regler om banksekretess hindrar därför sådana automatiska kontroller. I stället görs tidsödande manuella kontroller av företagen. För att underlätta möjligheterna till automatiska kontroller skulle man bl.a. kunna överväga att föreskriva vissa undantag från tystnadsplikten i 1 kap. 10 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Man skulle kunna tillåta att kundförhållandet fick röjas för utvalda myndigheter, t.ex. Bolagsverket, i förening med en bestämmelse om överföring av sekretess alternativt en bestämmelse om primär sekretess för uppgifterna i fråga hos Bolagsverket. Ett sådant undantag från banksekretessen skulle emellertid vara integritetskränkande och också behöva bedömas i ett internationellt sammanhang. Dessutom är det möjligt att svårigheterna skulle kunna lösas på teknisk väg, utan lagändringar. Det borde vara möjligt att skapa ett system varigenom den information om ändringar som inhämtas från t.ex. Bolagsverket kan samköras mot bankens kundregister inom ramen för bankens eget IT-system. Dessa frågor bör, enligt utredningens mening, utredas vidare i ett annat sammanhang.

11 Informationsinsatser för att motverka fakturabedrägeri

11.1 Inledning

Tillvägagångssätten vid fakturabedrägeri ändras ständigt och uppfinningsrikedomen hos personerna bakom förfarandena är stor. Beredskapen hos dem som riskerar att drabbas, eller vars verksamhet kan utnyttjas som ett led i fakturabedrägeri, behöver på motsvarande sätt vara hög. I dag finns information om fakturabedrägeri framför allt på internet. Det förekommer bl.a. varningar, varningslistor och checklistor till stöd för den som vill bestrida ett ogrundat krav. Många myndigheter och intresse- och branschorganisationer har mer eller mindre detaljerad information om fakturabedrägeri på sina hemsidor. En del av de organisationer som utredningen har varit i kontakt med, bl.a. Lantmännens Riksförbund (LRF) och Pensionärernas Riksorganisation (PRO) har berättat att de också informerar sina medlemmar vid olika möten. Enligt uppgift från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) lämnas stöd till enskilda kommuner som blivit drabbade. Ändå talar resultaten från den kartläggning som utredningen har låtit göra för att kunskaperna om hur man undviker att drabbas och hur man ska gå till väga om man drabbas är för låga. Det finns alltså ett behov av ytterligare informationsinsatser, utöver de som görs i dag. Hur det behovet ser ut och vilka informationsinsatser som behövs, kommer att analyseras i det följande.

11.2 Myndigheters informationsinsatser i dag

Polismyndigheten

Inom Polismyndighetens nationella bedrägericenter, NBC, arbetar poliser och civila specialister. NBC arbetar framförallt med metodutveckling och med brottsförebyggande åtgärder, bl.a. genom att sprida information om hur man kan skydda sig mot bedrägeri och vad man kan göra om man drabbas. På sin hemsida har Polismyndigheten ett särskilt avsnitt, *Skydda dig mot brott*. Där beskrivs bl.a. olika tillvägagångssätt vid fakturabedrägeri, den rättsliga reglering som den drabbade kan behöva känna till samt information om hur man går tillväga för att bestrida oriktiga krav. På hemsidan finns en hänvisning till Svensk Handels varningslista samt en uppmaning att göra en kontroll av ett företag innan man ingår avtal med det. Polismyndigheten driver också den externa webbplatsen *bestrid.nu*, med ytterligare information. Polismyndigheten finns också på sociala medier, såsom *Facebook*.

Konsumentverket och Konsumentombudsmannen

Konsumentverket har ansvar för att de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens tillsynsansvar följs. Konsumentverket ska dessutom bl.a. se till att konsumenterna har tillgång till information som ger dem möjlighet att göra aktiva val och stärka konsumenternas ställning på marknaden genom kontakter med privata aktörer och i det arbetet genomföra branschöverenskommelser och insatser på standardiseringsområdet, 1 § förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket. Konsumentverket ansvarar också för en upplysningstjänst med opartisk information och vägledning till konsumenter som nyligen inrättats, förordning (2014:110) om en upplysningstjänst för konsumenter. Upplysningstjänsten knyter ihop den oberoende vägledning som myndigheter, konsumentbyråer och kommuner erbjuder. Upplysningstjänsten har getts namnet *Hallå konsument* och tillhandahålls bl.a. genom webbplatsen *hallakonsument.se* som lanserades i april 2015. Den som vill ha vägledning kan gå in på webbplatsen eller ringa, skicka e-post eller chatta med experter. Hallå konsument svarar på frågor om köp av varor och tjänster, avtal, reklamationer

och annat som konsumenter behöver hjälp med. Konsumentverket har haft ansvaret för uppbyggnaden av upplysningstjänsten men vägledningen drivs i samverkan med flera andra myndigheter, främst inom konsument-, finansmarknads-, pensions-, IT-, energibostads-, miljö- och livsmedelsområdena. De fyra konsumentbyråerna och landets kommuner, via kommunernas konsumentvägledning och budget- och skuldrådgivning, är också viktiga samarbetsparter. På webbplatsen finns förebyggande information och råd till konsumenter som drabbas av fakturabedrägeri. Där finns information om telefonförsäljning och felaktiga fakturor. Där finns också handfasta råd om bl.a. hur man som konsument kan registrera sig i NIX-registret för att slippa telefonförsäljare och hur man bör agera vid kontakt med dem. Vidare finns råd om hur man går tillväga för att bestrida fakturor eller andra betalningskrav avseende varor och tjänster som man inte har beställt samt information om vilka rättigheter man som konsument har i dessa avseenden. Information om hur det går till att få en betalningsanmärkning, hur man bör agera vid inkassokrav och en beskrivning av vanliga telefonrespektive internetbluffar finns också. Den som önskar mer information upplyses också om att kommunernas konsumentvägledare kan hjälpa till. Vidare uppmanas den som drabbats av oseriösa betalningskrav att göra en anmälan till Konsumentverket och Konsumentombudsmannen, som har tillsynsansvar enligt marknadsföringslagen. Anmälningarna, liksom verkets pågående ärenden i de fall anmälningarna leder till att ett tillsynsärende inleds, är sökbara i Konsumentverkets diarium som finns tillgängligt via Konsumentombudsmannens och Konsumentverkets webbplats. Där finns också mer information om fakturabedrägeri, liksom andra former av tveksamma försäljningsmetoder eller rena bedrägerier. Konsumentverket utfärdar också varningar för farliga produkter, oseriösa företag och tveksamma försäljningsmetoder som verket har fått in anmälningar om.

Bolagsverket

Bolagsverkets verksamhet har närmare beskrivits i avsnitt 10. På Bolagsverkets hemsida finns kortfattad information om hur man går tillväga för att bestrida en bluffaktura. Där beskrivs också Bolagsverkets samarbete med bl.a. Polismyndigheten. På hemsidan

finns en länk till Polismyndighetens guide till hur man bestrider fakturor (i PDF-format) och en länk till Polismyndighetens Facebooksida med mer information om bedrägerier. Vidare finns en länk till den myndighetsgemensamma webbplatsen *verksam.se*, som drivs gemensamt av Tillväxtverket, Bolagsverket och Skatteverket, se vidare nedan.

Datainspektionen

Datainspektionens uppgift är att verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter och för att god sed iakttas i kreditupplysnings- och inkassoverksamhet, 1 § förordningen (2007:975) med instruktion för Datainspektionen. Som närmare redogjorts för i avsnitt 8 är Datainspektionen enligt 2 a § i instruktionen tillstånds- och tillsynsmyndighet enligt kreditupplysningslagen (1973:1173) och inkassolagen (1974:182). Datainspektionen är också tillsynsmyndighet enligt flera förordningar som handlar om behandling av personuppgifter.

På Datainspektionens hemsida finns en lista över gällande inkassotillstånd men ingen förteckning över de företag som bedriver inkassoverksamhet som inte är tillståndspliktig. Att ett företag inte finns med på listan betyder alltså inte att företaget inte får vidta inkassoåtgärder. Det finns ingen varningslista avseende företag som har bedrivit tillståndspliktig inkassoverksamhet eller kreditupplysningsverksamhet utan föreskrivet tillstånd.

Datainspektionen hänvisar på sin hemsida till Konsumentverket för upplysningar rörande fakturor. I ett nummer av Datainspektionens tidsskrift *Integritet i fokus* finns också viss information om blufffakturor.

Finansinspektionen

Finansinspektionen har bl.a. i uppdrag att ansvara för tillsynen, regelgivningen och tillståndsprövningen som rör finansiella marknader och finansiella företag. Inspektionen är också samordningsorgan för tillsynen enligt förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Myndigheten ska arbeta

för att det finansiella systemet ska vara stabilt och präglas av ett högt förtroende med väl fungerande marknader som ska tillgodose hushållens och företagens behov av finansiella tjänster och ge ett högt skydd för konsumenter, 1–2 §§ förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

På sin hemsida, under ett avsnitt som riktar sig till konsumenter, varnar Finansinspektionen för företag som erbjuder svenska konsumenter och investerare finansiella tjänster eller produkter utan att företaget har nödvändiga tillstånd i Sverige eller inom EU. Information om företagen ges på en särskild varningslista. De investeringsbedrägerier som Finansinspektionen på detta sätt varnar för faller utanför den gängse definitionen av fakturabedrägeri, även om det skulle kunna förekomma att fakturor skickas ut också inom ramen för denna typ av bedrägeri. Det finns ingen varningslista avseende företag som bedriver anmälningspliktig verksamhet utan att ha gjort en anmälan om det.

Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndigheten har till uppgift att bl.a. ansvara för frågor om verkställighet enligt utsökningsbalken och andra författningar, indrivning enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar, betalningsföreläggande och handräckning, 1 § förordningen (2007:781) med instruktion för Kronofogdemyndigheten. Kronofogdemyndigheten meddelar föreskrifter om verkställighet av lag eller annan föreskrift enligt särskilda bemyndiganden och verkar, genom allmänna råd och uttalanden, för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpningen inom sitt verksamhetsområde. Kronofogdemyndigheten har också till uppgift att verka för att betalningsförpliktelser och andra förpliktelser som kan bli föremål för verkställighet fullgörs i tid och på rätt sätt. Som närmare beskrivits i avsnitt 10 har Kronofogdemyndigheten också tillsyn över att meddelade näringsförbud följs.

På Kronofogdemyndighetens hemsida finns information om bluffakturor och vad man kan göra om man drabbas av en sådan. Där finns också information om betalningsföreläggande- respektive rättelseförfarandet hos Kronofogdemyndigheten samt hur det går till att få en betalningsanmärkning. Kronofogdemyndigheten upp-

lyser också om att mer information kan inhämtas från andra webbplatser, bl.a. hos Konsumentverket, Svensk Handel, Datainspektionen, Företagarna och Regeringen.

Skatteverket

Skatteverkets verksamhet har beskrivits mer utförligt i avsnitt 10. På sin hemsida tillhandahåller Skatteverket information om blufffakturor och tips för att undvika dessa. Man hänvisar också till bl.a. Polismyndighetens, Svensk Handels och Företagarnas webbplatser och till den information som finns där. Skatteverket deltar också i den s.k. *Samverkansgruppen mot fakturabedrägerier*, se vidare nedan. Skatteverkets erfarenheter av fakturabedrägeri delas också genom att personer som arbetar med frågorna deltar vid olika seminarier.

Tillväxtverket

Tillväxtverket har som huvuduppgift att främja hållbar näringslivsutveckling och hållbar regional tillväxt samt att genomföra strukturfondsprogram. Verket ska bl.a. utveckla och genomföra insatser som främjar entreprenörskap, hållbar tillväxt och utveckling i företag, stärkt konkurrenskraft samt förenkling för företag. Tillväxtverket ska på ett enkelt, behovsanpassat och samordnat sätt erbjuda myndighetsinformation som är relevant för företagen och även vägleda blivande och redan etablerade företagare till information hos andra offentliga aktörer som främjar företagsutveckling, 1 och 3 §§ förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket. På den myndighetsgemensamma webbplatsen *verksamt.se* som Tillväxtverket driver tillsammans med Bolagsverket och Skatteverket finns kortfattad information om blufffakturor, om vikten av att bestrida dem och om betalningsföreläggande.

11.3 Sveriges Kommuner och Landsting

Enligt Sveriges Kommuner och Landsting, informerar man regelbundet sina medlemmar om nyheter och aktuella händelser. När det gäller fakturabedrägeri finns, enligt uppgift, information på organisationens intranät. Där ska finnas aktuell information, t.ex. om nyligen meddelade domar på området och varningar för olika former av fakturabedrägeri som förekommer. På intranätet ska också finnas länkar, bl.a. till Polismyndighetens checklista med tips på hur man bör agera om man drabbas av fakturabedrägeri och till Svensk Handels varningslista. Sveriges Kommuner och Landsting har möjlighet att gå ut med viktig information till inköpschefer eller juristerna på kommunerna och landstingen via cirkulär eller vid möten. Enligt uppgift har organisationen hittills inte använt sig av den informationskanalen för att informera om fakturabedrägeri.

11.4 Privata aktörers informationsinsatser

Inledning

Information om fakturabedrägeri finns på många intresse- och branschorganisationers hemsidor. Många av de branschorganisationer som utredningen har varit i kontakt med har också uppgett att de lämnar råd och stöd till enskilda medlemmar som drabbas. Nedan redogörs för hur några av de mest centrala aktörerna informerar sina medlemmar och allmänheten.

Svensk Handel

Svensk Handel är Svenskt Näringslivs största medlemsorganisation. Organisationen är medlemsdriven och företräder företag inom parti- och detaljhandeln.

Svensk Handel administrerar den s.k. *Varningslistan* som varnar för bluffakturor, för företag med oseriösa försäljningsmetoder och för erbjudanden och utskick som kan uppfattas som vilseledande. På organisationens hemsida finns en beskrivning av hur bedömningen av om ett företag ska föras upp på listan görs. Där framgår i huvudsak följande.

Vid varje enskilt fall görs en samlad bedömning av ett antal kriterier. Samtliga kriterier behöver inte vara uppfyllda avseende varje enskild publicering. I regel försöker organisationen få kontakt med företaget före publicering, för att uppmana dem att ändra sina försäljningsmetoder. De kriterier som ligger till grund för publicering är följande:

- ett stort antal klagomål har inkommit mot företaget
- företaget har utformat ett erbjudande som en faktura
- företaget skickar en faktura utan att någon som helst kontakt har förekommit
- företaget använder sig av vilseledande telefonförsäljning
- företaget hänvisar till tidigare överenskommelser (påhittade)
- företags erbjudanden är vilseledande
- totalpriset framgår inte av erbjudandet
- företags produkter eller tjänster existerar inte
- företaget använder namnteckningar från andra underlag eller förfalskar namnteckningar
- företags namn ger upphov till förväxlingar
- underlaget från företaget saknar viktig information såsom juridisk person, organisationsnummer, telefonnummer, postadress och/eller e-postadress
- företaget saknar fungerande kundtjänst med tydligt angivna telefontider
- företaget saknar styrelse enligt uppgift från Bolagsverket
- företaget är ett factoringbolag som fakturerar åt företag som finns med på Svensk Handels Varningslista
- kreditupplysning visar att företaget har stora ekonomiska problem, vilket troligen kommer att innebära att de inte kan fullfölja uppdragen
- företaget är registrerat på adresser som sedan tidigare är kända för att ha använts i liknande sammanhang

- företaget har styrelseledamöter som är kända från andra liknande bolag
- företaget ger ut en tryckt publikation som saknar dokumenterad utgivning

I dagsläget (augusti 2015) finns 106 företag listade på Varningslistan, som också finns som applikation och kan laddas ned till smartphone eller surfplatta.

På Svensk Handels hemsida finns också information om hur man undviker att drabbas och vad man bör göra om man drabbas av någon form av fakturabedrägeri. Organisationen bistår också sina medlemmar med praktiska och juridiska råd i ämnet. Enligt uppgift från företrädare för organisationen driver man generellt sett inga principfrågor i domstol, vare sig i allmän domstol eller inför Marknadsdomstolen. Det har visserligen förekommit att man har företrätt enskilda medlemsföretag vid tvistemål som enligt organisationens uppfattning har rört fakturabedrägeri. Dessa fall har dock avslutats genom att parterna har förlikts. Svensk Handel deltar också i den s.k. *Samverkansgruppen mot fakturabedrägerier*, se vidare nedan.

Företagarna

Företagarna är Sveriges största organisation för företagare och finns över hela landet. Företagarna driver opinion för att förbättra företagarklimatet och göra det enklare att starta, driva, utveckla och äga företag. I detta syfte genomför och presenterar organisationen analyser, fakta och egna undersökningar.

På Företagarnas hemsida finns flera avsnitt om bluffakturor och andra fakturabedrägerier. Varningar finns för såväl tillvägagångssätt som för enskilda företag som ägnar sig åt fakturabedrägeri. Där finns också hänvisningar till andra webbplatser, som Svensk Handels varningslista och Konsumentverkets hemsida. Fördjupad information om t.ex. polisanmälan och rättelseförfarandet hos Kronofogdemyndigheten finns, liksom praktiska råd om hur man undviker att drabbas och vad man ska göra om man har drabbats. Företagarna erbjuder också sina medlemmar individuell juridisk rådgivning och har vid några tillfällen företrätt medlemsföretag i tvistemål rörande

avtal som enligt organisationens mening tillkommit genom fakturabedrägeri. Information ges också vid möten och seminarier. Företagarna deltar också i den s.k. *Samverkansgruppen mot fakturabedrägerier*, se vidare nedan.

Förenade Bolag

Förenade Bolag är ett enskilt nätverk av företag vars arbete syftar till att motverka fakturabedrägeri. Nätverkets administrativa kostnader täcks av avgifter från de anslutna företagen. Arbetet sker dels förebyggande genom att man varnar för aktiva företag, dels retroaktivt genom att man hjälper dem som drabbas. Nätverket samverkar med brottsbekämpande myndigheter och delar med sig av information till berörda organisationer. Nätverket informerar bl.a. Skatteverket, Datainspektionen och Polismyndigheten, när man anser sig ha information som myndigheterna kan ha nytta av. Stor vikt läggs vid spridandet av fri, hjälpande information.

På sin hemsida har Förenade Bolag en varningslista med information om företagen bakom fakturabedrägerier, deras tillvägagångssätt samt bilder på bluffakturor. Listan innehåller fler företag än Svensk Handels varningslista, i dagsläget 276 aktiva företag (augusti 2015). Förenade Bolag har också ett varningsarkiv, där tidigare aktiva företag med varningar finns med. Enligt uppgift från företrädare för nätverket tillämpar man samma kriterier som Svensk Handel gör när man bedömer om ett företag ska föras upp på listan. Däremot tas ingen kontakt med det utpekade företaget innan publicering sker. Det huvudsakliga skälet till att Förenade Bolag har fler företag på sin varningslista är, enligt företrädare för nätverket, att man arbetar mer aktivt med listan. Nätverket har också en hjälplinje dit anslutna företag kan få råd och stöd. Anses det aktuella fallet vara komplicerat eller svårt överlämnas det till en yrkesverksam advokat för påseende.

Förenade Bolag samarbetar med bl.a. kreditupplysningsföretaget UC AB genom webbplatsen *allabolag.se*, som är en informations-sida, och genom webbplatsen *vemringde.se* som är både en katalog-tjänst och ett diskussionsforum.

UC AB

UC AB är ett affärs- och kreditupplysningsföretag. Företaget erbjuder bl.a. kreditupplysningar, stöd till sälj- och marknadsfunktioner och andra tjänster. UC AB bildar UC-koncernen tillsammans med dotterbolagen UC allabolag AB, UC Affärsfakta AB, UC Marknadsinformation AB och UC Bostadsvärdering AB. Huvudägare är Nordea, SEB, Handelsbanken och Swedbank.

UC allabolag AB erbjuder genom webbplatsen *allabolag.se* information om exempelvis omsättning, årsresultat, bransch, styrelse och adress till Sveriges företag. Sedan 2013 samarbetar UC AB med företagarnätverket Förenade Bolag. Alla som söker bolagsinformation via *allabolag.se* får därmed också tillgång till Förenade Bolags varningslista.

På UC AB:s hemsida finns information om fakturabedrägeri och hänvisningar till Polismyndighetens externa webbplats *bestrid.nu* samt till Svensk Handels varningslista. UC AB deltar också i den s.k. *Samverkansgruppen mot fakturabedrägerier*, se vidare nedan.

Internetstiftelsen i Sverige och Internet Sweden

Internetstiftelsen i Sverige (IIS), som fram till juni 2015 hette *.SE*, är en oberoende allmännyttig organisation som verkar för positiv utveckling av internet i Sverige. Organisationen ansvarar för internetns svenska toppdomän *.se*, med registrering av domännamn samt administration och teknisk drift av det nationella domännamnsregistret. Organisationen ger också ut internetguider som syftar till att få fler människor att använda sig av de möjligheter som internet erbjuder och att förstå fler aspekter av nätanvändandet. En av dessa guider handlar om hur man kan skydda sitt företag mot bedragare, bl.a. de som skickar ut bluffakturor. En av organisationens medarbetare driver som ett privat initiativ bloggen *Internetsweden.se*, som bl.a. behandlar frågor om fakturabedrägeri.

Stiftelsen Reklamombudsmannen

Verksamheten inom Stiftelsen Reklamombudsmannen (RO) har närmare beskrivits i avsnitt 5. På stiftelsens hemsida, www.reklamombudsmannen.org, publiceras sedan 2012 alla friande och fällande beslut och principiellt viktiga avvisningsbeslut som fattats vid RO:s och Reklamombudsmannens Opinionsnämnds (RON) prövning av reklam enligt Internationella Handelskammarens regler för reklam och marknadskommunikation (ICC:s regler).

DM-nämnden

Verksamheten inom Etiska nämnden för direktmarknadsföring (DM-nämnden) har beskrivits mer utförligt i avsnitt 5. På DM-nämndens hemsida, www.dm-namnden.org, finns information om företag som fällts respektive friats vid DM-nämndens prövning av om ett företag vid direktmarknadsföring har använt sig av en marknadsföringsmetod som anses vara oetisk eller på annat sätt kan anses strida mot god sed.

11.5 Samverkansgruppen mot fakturabedrägerier

Gruppen *Samverkan mot fakturabedrägerier* leds av de sex aktörerna Polismyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, UC AB, Svensk Handel och Företagarna. I gruppens arbete deltar även många andra aktörer. Samverkansgruppen har till syfte att sprida kunskap om fakturabedrägeri och bereda tillfällen till erfarenhets- och informationsutbyte på området som kan vara till hjälp i bekämpandet av förfarandena. Det sker bl.a. genom att de olika aktörerna träffas regelbundet och utbyter erfarenheter som de sedan för vidare ut i de egna organisationerna. Andra informationskanaler övervägs också, t.ex. användning av media. Gruppen har tillkommit på initiativ av aktörerna själva och deltagandet är frivilligt. Samarbetet är inte formaliserat genom något regeringsuppdrag eller liknande.

11.6 Överväganden och förslag till åtgärder för att förbättra informationen till allmänheten

11.6.1 Beredskapen hos dem som riskerar att drabbas måste höjas genom förebyggande information

Utredningens bedömning: Det finns ett behov av förebyggande information om fakturabedrägeri hos såväl näringsidkare som konsumenter. Samhället bör tillhandahålla sådan information. Informationen bör anpassas till respektive målgrupp.

Skälen för utredningens bedömning

Det finns ett behov av förebyggande information

För att undvika att drabbas av fakturabedrägeri krävs att den som utsätts har en beredskap för att hantera oriktiga betalningskrav och vilseledande erbjudanden om att ingå avtal. Kännedom om vilka metoder som används, vilka aktörer som ägnar sig åt fakturabedrägeri och vilka omständigheter man ska vara vaksam mot är av avgörande betydelse för att kunna skydda sig. Det krävs bl.a. kunskaper om hur man känner igen en bluffaktura eller handling som skickas ut i syfte att vilseleda mottagaren att ingå ett avtal. Den som tar emot ett telefonsamtal behöver ha en beredskap för att den som ringer kan försöka vilseleda honom eller henne att ingå ett avtal eller att uttala sig på ett visst sätt. Att i efterhand hävda att någon viljeförklaring att ingå avtal aldrig har lämnats eller att man har blivit vilseledd att ingå avtal är inte alla gånger framgångsrikt. Den som har uttalat sig på ett sätt som utåt sett framstår som en viljeförklaring att ingå avtal eller som har skrivit under en bekräftelse av ett avtal kan ha ett svårt bevisläge. Information om lämpliga rutiner vid t.ex. fakturahantering och kontakter med telefonförsäljare kan minska risken att drabbas. För att undvika att fler betalar av misstag eller hamnar i oönskade avtalssituationer eller svåra bevislägen krävs följaktligen förebyggande information.

I dag förekommer varningar, t.ex. för olika tillvägagångssätt eller för enskilda företag som ägnar sig åt fakturabedrägeri i form av bl.a. inslag i nyhetsprogram och artiklar i dagspress. Det är dock oftast fråga om korta inslag och de förekommer knappast i en

sådan omfattning att de täcker behovet av förebyggande information hos allmänheten. Förebyggande information, framförallt i form av varningslistor, finns också på Svensk Handels och Förenade bolags hemsidor. Den information som finns på Konsumentverkets upplysningstjänst för konsumenter kan förhoppningsvis leda till att färre konsumenter drabbas. För att höja beredskapen krävs dock ytterligare informationsinsatser. Det gäller särskilt i förhållande till företagen som inte omfattas av samma skyddsregler som konsumenterna och som därför många gånger har ett sämre rättsläge och för vilka det inte heller finns någon motsvarande upplysningstjänst.

Informationen måste anpassas till den målgrupp den riktar sig till

Fakturabedrägeri drabbar såväl privatpersoner som företag, myndigheter, kommuner och landsting. Kunskapsnivån i samhället behöver därför höjas generellt. Hos myndigheter, kommuner och landsting finns goda förutsättningar för intern förmedling av information. Det är framförallt en fråga om att förbättra informationsflödet inom myndigheten. De informationsinsatser som kan vara nödvändiga att vidta i förhållande till andra delar av den offentliga sektorn bör därför kunna koncentreras till ledningen hos respektive aktör. Utredningen lämnar dock inget förslag till informationsinsatser i förhållande till myndigheter, kommuner och landsting.

För konsumenter gäller delvis andra regler än för företag. Informationsbehovet kan också av andra skäl se olika ut för de olika kategorierna, och även hos olika grupper inom respektive kategori. Vissa former av fakturabedrägeri riktar sig framförallt till näringsidkare. Det gäller bl.a. skriftliga erbjudanden om att uppdatera företagsinformation på en hemsida eller erbjudanden per telefon om att ingå avtal om annonsering via en webbplats. Utskick av vissa typer av obeställda produkter, såsom kosttillskott och liknande, kan i stället främst drabba konsumenter. Innehållet i den information som lämnas måste anpassas till den grupp eller kategori informationen riktar sig till. Informationen måste också göras lättillgänglig för personer med olika förutsättningar och behov. Vid utformningen av informationen måste hänsyn tas till att personer inom företag, liksom enskilda konsumenter, kan ha varierande språkunskaper, utbildning och erfarenhet, vilket påverkar deras möjligheter att tillgodogöra sig informationen. De personer som är svaga

i dessa sammanhang kan samtidigt löpa större risk än andra att drabbas eftersom de kan ha svårare att avgöra t.ex. om en handling verkligen kommer från en myndighet eller inte. Andra grupper som kan vara svaga i det sammanhanget är t.ex. yngre, som kan ha begränsad erfarenhet, eller äldre som inte i samma utsträckning använder sig av internet som en naturlig informationskälla. Informationen bör också utformas så att den ger vägledning för drabbade från andra länder, i synnerhet från andra delar av Europa, som också är måltavlor för fakturabedrägeri utförda av aktörer i Sverige.

11.6.2 Konsumentverket, Tillväxtverket och Polismyndigheten bör dela det huvudsakliga ansvaret för att samordna och vidarebefordra information

Utredningens bedömning: Förebyggande information bör tillhandahållas av de myndigheter som företagen respektive konsumenterna främst vänder sig till för att söka efter samhällsinformation som angår dem. För konsumenter framstår Konsumentverkets upplysningstjänst för konsumenter som en naturlig informationskanal. Konsumentverket bör därför få i uppdrag att även ansvara för information rörande fakturabedrägeri i förhållande till konsumenterna.

För företag finns ingen motsvarande informationstjänst. Tillväxtverket har dock i uppdrag att bl.a. erbjuda företagen samlad myndighetsinformation och tillhandahåller i det syftet en webbplats som riktar sig till företagen. Tillväxtverket framstår därför som den myndighet som är bäst lämpad att ansvara även för information rörande fakturabedrägeri i förhållande till företagen.

För dem som redan har drabbats, eller som redan har viss kunskap om fakturabedrägeri, framstår det också som naturligt att söka efter mer information hos Polismyndigheten. Polismyndigheten kan genom sin brottsbekämpande verksamhet också förväntas få information om nya förfaringssätt på ett tidigt stadium och bör därför, förutom att vara informationsmyndighet i förhållande till Tillväxtverket och Konsumentverket, ha ett självständigt ansvar för att lämna relevant information till allmänheten rörande fakturabedrägeri.

Skälen för utredningens bedömning

Information om fakturabedrägeri, såväl förebyggande information som information till dem som redan har drabbats, måste finnas där det är naturligt för konsumenterna och företagen att söka efter den. Konsumenterna kan redan i dag hitta relevant information om fakturabedrägeri på den tidigare nämnda webbplatsen *hallakonsument.se*. Upplysningstjänsten nås via Konsumentverket, vars hemsida torde vara välbekant för många konsumenter. Den information som i dag finns på webbplatsen framstår som tillräckligt utförlig för att konsumenterna ska kunna hantera de vanligaste formerna av fakturabedrägeri. Informationen kan dock behöva ses över och kompletteras bl.a. med exempel på olika former av fakturabedrägeri och tips på hur man kan undgå att bli vilseledd.

Den information som Konsumentverket tillhandahåller riktar sig till konsumenter och bygger på de regelverk som specifikt gäller för dem. Informationen saknar i många delar relevans för företagen. För företagen finns ingen motsvarande upplysningstjänst. Det finns inte heller någon myndighet som på motsvarande sätt som Konsumentverket har till uppgift att tillgodose företagets behov av råd och stöd. Företagen är i stället hänvisade till sina bransch- eller intresseorganisationer, eller till privata tjänsteutövare.

Konsumentverket kan visserligen antas ha kompetens att även tillhandahålla information som är relevant för företagen, framförallt när det gäller de marknadsrättsliga reglerna. Det framstår emellertid inte som naturligt att företagen skulle söka efter information om sina rättigheter hos en myndighet som tydligt riktar sig till konsumenter. Det gäller särskilt förebyggande information, t.ex. i form av råd och tips vid kontakter med telefonförsäljare eller varningar för vanligt förekommande fakturabedrägerimetoder. Ur användarperspektiv synes det därför vara mindre lämpligt att ge Konsumentverket i uppdrag att också tillhandahålla företagen information rörande fakturabedrägeri. Viss risk finns dessutom att informationen till konsumenterna skulle bli mindre tydlig om det också fanns information som inte gällde dem på upplysningstjänstens webbplats.

Polismyndigheten arbetar brottsförebyggande till förmån för alla aktörer i samhället och skulle kunna få ett mer utökat ansvar för informationsinsatserna i förhållande till företagen. Polismyndigheten får regelbundet kännedom om nya former av fakturabedrägeri

genom sin brottsutredande verksamhet och arbetar redan i dag med att informera om bl.a. fakturabedrägeri. Det framstår därför som naturligt att också Polismyndigheten bör ha ett tydligt ansvar för att lämna relevant information till allmänheten. För att Polismyndigheten ska kunna ge relevant information även i de fall som rör sig i gråzonen mellan vad som är brottsligt och vad som endast kan angripas med civilrättsliga sanktioner kan myndigheten dock behöva förstärkas med bl.a. avtalsrättslig kompetens.

Sett till företagens behov och möjligheter att få tillgång till förebyggande information framstår det emellertid inte som tillräckligt att låta Polismyndigheten och Konsumentverket stå för informationsinsatserna. För att förebyggande information om fakturabedrägeri ska fylla sitt syfte krävs att den finns samlad på en plats där den kan komma även dem till del som inte specifikt söker efter den. Informationen bör därför också finnas på en central webbplats som många företag besöker av olika skäl och som tillhandahållas av en myndighet med ett mer generellt informationsansvar i förhållande till företagen. Ur användarperspektiv framstår Tillväxtverket som den myndighet som ligger närmast tillhands att ansvara för förebyggande information om fakturabedrägeri i förhållande till företagen. Tillväxtverket har bl.a. till uppgift att på ett enkelt, behovsanpassat och samordnat sätt erbjuda myndighetsinformation som är relevant för företagen och även att vägleda blivande och redan etablerade företagare till information hos andra offentliga aktörer som främjar företagsutveckling. Tillväxtverket tillhandahåller, tillsammans med Bolagsverket och Skatteverket, webbplatsen *verksamt.se*, som är en gemensam kontaktpunkt enligt tjänstedirektivet (2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden). Webbplatsen bör vara känd för många företagare. Informationen på webbplatsen syftar till att göra det enklare att starta och driva företag. På webbplatsen finns bl.a. e-tjänster som den som driver eller ska starta företag kan använda för att t.ex. registrera företag, ändra företagsnamn, ansöka om godkännande för F-skatt och skapa en personlig affärsplan. Tillväxtverket ansvarar för informationen på webbplatsen där inget annat anges. De olika e-tjänsterna ansvarar respektive myndighet för. Webbplatsen förefaller vara ett lämpligt forum för att tillhandahålla företagen samlad information om fakturabedrägeri i förebyggande syfte. Viss information rörande bluffakturor finns dessutom redan i dag på webbplatsen.

11.6.3 Varifrån bör informationen hämtas och vilka myndigheter bör ansvara för den?

Utredningens bedömning: Information om olika former av fakturabedrägeri kan inhämtas från framförallt Polismyndigheten och Konsumentverket, dit många anmäler förfarandena. Information kan också inhämtas via sociala medier. Polismyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Datainspektionen, Bolagsverket och Konsumentverket har också sakkunskaper på områden som är av betydelse för att kunna hantera fakturabedrägeri. Myndigheterna bör därför bidra med dessa sakkunskaper. Myndigheterna bör ha informationsansvar för den information de lämnar till Konsumentverket, Tillväxtverket och Polismyndigheten.

Konsumentverket, Tillväxtverket och Polismyndigheten bör också sträva efter samverkan med andra aktörer. Myndigheterna kan också behöva anlita experter för att inhämta viss sakkunskap.

Skälen för utredningens bedömning

Information om olika former av fakturabedrägeri behöver inhämtas

På webbplatserna bör finnas information om bl.a. vilka former av fakturabedrägeri som förekommer. Det behövs tydliga och aktuella varningar med exempel på förfaranden och lättillgängliga beskrivningar av tillvägagångssätt. Nödvändig kunskap för att kunna ge sådan information finns i första hand hos dem som utsätts för förfarandena, förutsatt att de inser att de är drabbade. En del av dem som drabbas vänder sig till Polismyndigheten, Konsumentverket/Konsumentombudsmannen, eller till en branschorganisation för att göra en anmälan eller söka råd. Polismyndigheten och Skatteverket kan också få kännedom om olika fakturabedrägerimetoder som en följd av att ett företag utreds på grund av en misstanke om något annat brott, t.ex. skattebrott. Emellanåt kan drabbades erfarenheter också fångas upp av Kronofogdemyndigheten i de fall de drabbade inte betalar och fakturautställarna går vidare med sina krav. Även Datainspektionen kan genom klagomål på inkassoföretags hantering av inkassoärenden göras uppmärksam på olika former av faktura-

bedrägeri. Bolagsverket kan bidra med information om t.ex. hur man kontrollerar ett företag mot myndighetens register.

Konsumentverket, Polismyndigheten och Tillväxtverket kan också få tillgång till information om t.ex. aktuella förfaranden genom att ta del av enskildas erfarenheter när dessa delas via sociala medier. Myndigheterna kan också använda dessa informationskanaler till att nå ut med information. Polismyndigheten är redan i dag aktiv på detta sätt och använder sig bl.a. av Facebook. Det är dock viktigt att information som på detta sätt kommer myndigheterna till del behandlas med försiktighet.

För att kunna ge handfasta råd beträffande alla former av fakturabedrägeri krävs kompetens inom bl.a. rättsområdena avtalsrätt, konsumenträtt, marknadsrätt, straffrätt, näringsrätt och insolvensrätt. Den samlade kompetensen inom Polismyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Datainspektionen, Bolagsverket och Konsumentverket täcker de flesta av dessa rättsområden. Avtalsrätten faller emellertid utanför myndigheternas verksamhetsområden. Det kan vara problematiskt eftersom det krävs goda kunskaper i avtalsrätt för att kunna hantera många former av fakturabedrägeri. I den mån den kunskapen inte redan finns t.ex. inom Konsumentverket eller Polismyndigheten, måste den därför inhämtas på annat håll, t.ex. genom att experter anlitas.

Ansvaret för innehållet i informationen bör i möjligaste mån ligga på den myndighet som har den sakliga kompetensen

För att den information som lämnas genom Konsumentverkets upplysningstjänst och av Tillväxtverket respektive Polismyndigheten ska bli så fullständig som möjligt bör myndigheterna först och främst utbyta relevant information med varandra. Dessutom bör Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Bolagsverket och Datainspektionen tillföra dessa tre myndigheter relevanta sakkunskaper och erfarenheter inom sina respektive verksamhetsområden. Myndigheterna bör vara informationsansvariga i förhållande till den information som de tillhandahåller. Konsumentverket, Tillväxtverket och Polismyndigheten bör i samverkan med informationsansvariga myndigheter ansvara för att samordna informationen. Konsumentverket, Polismyndigheten och Tillväxtverket bör också sträva efter samverkan med andra aktörer, såsom olika bransch- och intresse-

organisationer och gruppen *Samverkan mot fakturabedrägerier*, för att få så bred kunskapsbas som möjligt.

Konsumentverket, Tillväxtverket och Polismyndigheten bör ansvara för den information som de tillhandahåller på sina respektive webbplatser, i den mån ingen annan myndighet har det ansvaret. Det gäller bland annat information om avtalsrättsliga regler. Konsumentverket bör på samma sätt som nu gäller ha det redaktionella ansvaret för den information som finns på den webbplats som verket tillhandahåller. På motsvarande sätt bör Tillväxtverket alltså ha redaktörsansvar för den information som finns på webbplatsen *verksam.se* och Polismyndigheten för den information som finns på myndighetens hemsida.

11.6.4 Bör myndigheterna varna för oseriösa företag?

Utredningens bedömning: Näringslivets varningslistor för oseriösa företag används även av myndigheterna. För att öka rättssäkerheten skulle en sådan varningslista kunna administreras av en myndighet. En myndighetsadministrerad lista skulle kunna användas i fler sammanhang än en privat lista. Handläggningen riskerar dock att bli långsam och listan skulle därmed inte ge samma möjlighet till tidig varning som de privata listorna. De förfaranden som kan utgöra skäl för varning faller dessutom inom olika myndigheters kompetensområden. Det gör att det finns en risk för motstridiga beslut och att instansordningen skulle bli komplicerad. De administrativa kostnader som en myndighetsadministrerad varningslista skulle vara förknippad med framstår inte heller som motiverad utifrån den nytta som en sådan lista kan göra. Utredningen föreslår därför inte att någon myndighetsadministrerad varningslista införs.

Skälen för utredningens bedömning

De privata varningslistorna har fått stort genomslag

Som tidigare har redogjorts för finns i dag varningslistor som administreras av näringslivet och som varnar för företag som använder sig av blufffakturor eller andra oseriösa försäljningsmetoder och erbjudanden och utskick som kan uppfattas som vilseledande. Intresseorganisationen Svensk Handel administrerar en varningslista med färre företag jämfört med företagsnätverket Förenade Bolags varningslista. Båda listorna används i olika sammanhang, både av andra företag och av myndigheter. Som exempel kan nämnas att de företag som förekommer på listorna kan bli föremål för särskild granskning av Skatteverket. Kronofogdemyndigheten använder sig också av Svensk Handels varningslista, bl.a. vid bedömningen av om den som söker rättelse kan ha fog för sitt påstående om att det framställda kravet har sin grund i fakturabedrägeri. Vidare finns hänvisningar till Svensk Handels varningslista på Polismyndighetens, Kronofogdemyndighetens och Skatteverkets hemsidor. Kreditupplysningsföretagen har träffat en branschöverenskommelse enligt vilken man inte registrerar ansökningar om betalningsföreläggande som kommer från ett företag som finns med på Svensk Handels varningslista. UC ägda företaget UC allabolag AB har också ett samarbete med Förenade Bolag och använder sig av den information som finns på nätverkets varningslista i sina upplysningstjänster. Företaget Inyett använder sig av informationen på varningslistorna för att varna sina kunder innan de genomför en betalning. Varningslistorna, och den information om företag som finns där, har alltså fått stort genomslag i samhället. Det sagda ger upphov till funderingar.

Den information som ges på listan är uppenbarligen av stor betydelse för såväl företag som för myndigheter vars verksamhet kommer i kontakt med fakturabedrägeri av olika slag. Det ligger således i det allmännas intresse att informationen alltså finns tillgänglig för så många som möjligt. Även om det i dagsläget inte har framkommit något som tyder på att Svensk Handel eller Förenade Bolag skulle upphöra med att administrera listorna måste den risken beaktas. Administrationen är förknippad med kostnader som i dagsläget bärs av aktörerna själva. Ju större betydelse informationen på listorna får för myndigheterna och samhället i stort, desto viktigare

är det också att informationen är korrekt. Ur det perspektivet kan det vara problematiskt att de olika aktörerna hanterar sina varningslistor på olika sätt. Det kan också ifrågasättas om myndigheternas hänvisning till Svensk Handels varningslista inte kan anses innebära att de berörda myndigheterna ställer sig bakom listan, vilket kan vara tveksamt ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Det kan därför finnas skäl att överväga förutsättningarna för en myndighetsadministrerad lista.

Det finns fördelar med en myndighetsadministrerad lista

Genom en myndighetsadministrerad varningslista skulle information från olika myndigheter kunna sammankopplas och göras tillgänglig för andra myndigheter. Sådana uppgifter som framgår av offentliga register, såsom att konkurs- eller likvidationsförfarande har inletts, att behörig företrädare saknas eller att företaget har ändrat firma, att företaget inte är registrerat för mervärdesskatt eller F-skatt, att deklaration inte har getts in i tid osv. skulle kunna framgå beträffande de företag som myndigheten beslutat utfärda varning för. En lista av nu angivet slag skulle kunna vara till stor nytta för de myndigheter som arbetar med att förebygga eller motverka bl.a. fakturabedrägeri. Bankerna skulle kunna använda informationen vid sin bedömning av vilka kunder som det är befogat att ta reda på mer om för att uppfylla sina skyldigheter enligt penningtvättslagen, vilket i sin tur skulle kunna leda till att en anmälan om misstänkt penningtvätt kan göras i fler fall. Tillsynsmyndigheterna skulle också kunna använda listan som grund för att inleda tillsynsärenden i de fall klagomålen rör en verksamhet som faller inom deras respektive tillsynsområde. Informationen på listan skulle också kunna användas för att utveckla varningstjänster eller spärrar i olika ekonomisystem hos företag och myndigheter.

Rättsliga förutsättningar för en myndighetsadministrerad varningslista

Att lämna negativ information om ett företag, en förening eller annat samfund, en stiftelse eller annan sådan inrättning är som utgångspunkt inte straffbelagt. Om informationen lämnas så att någon bestämmd person pekats ut kan förfarandet dock vara straffbart som för-

tal enligt 5 kap. 1 § brottsbalken, (se rättsfallet NJA 1950 s. 250). En sammanställning av namn på juridiska personer i en lista utgör inte heller sådana personuppgifter som avses i personuppgiftslagen, under förutsättning att informationen inte direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet, 3 § personuppgiftslagen (1998:204). Under vissa förutsättningar kan det visserligen vara otillåtet att lämna nedsättande information om företag i samband med marknadsföring, men det är det knappast fråga om i dessa fall. Enligt utredningens bedömning är de nuvarande varningslistorna därmed som utgångspunkt tillåtna.

Tillhandahålls eller godkänns informationen av det allmänna aktualiseras emellertid andra frågeställningar. Att föra upp ett företag på en varningslista skulle kunna anses innebära en anklagelse för brott. I vart fall om grunden för att lista företaget är att det har använts i fakturabedrägerisammanhang. För det enskilda företag som förs upp på listan innebär det i regel också stora ekonomiska konsekvenser, syftet med varningen är ju just att förhindra att andra gör affärer med det listade företaget. Det sagda innebär emellertid att en myndighetsadministrerad lista skulle kunna anses strida mot Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Såväl oskyldighetspresumtionen (artikel 6.2) som rätten till en rättvis rättegång (art 6.1) skulle kunna anses ha överträtts om myndigheterna förde upp ett företag på en varningslista på det sätt och på de grunder som i dag tillämpas inom näringslivet. Det är också möjligt att ett sådant förfarande skulle anses strida mot artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen. Enligt artikeln ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Eftersom det företag som förs upp på listan med all sannolikhet inte längre skulle kunna bedriva sin verksamhet skulle förfarandet vid en vidsträckt tolkning kunna anses strida mot skyddet för egendom. Såväl egendomsskyddet som kravet på domstolsprövning och de särskilda garantierna vid anklagelser för brott i artikel 6 tillämpas även med avseende på juridiska personer (Wiweka Warling-Nerep, Juridiska personer som bärare av mänskliga rättigheter – ett möte mellan näringsrätt och förvaltningsrätt, JP 2010 s. 85).

För att säkerställa att rättigheterna enligt konventionen respekteras skulle det vara nödvändigt att utforma förfarandet så att de företag som fördes upp på listan gavs möjlighet att begära domstols-

prövning av besluten. Vidare skulle, enligt utredningens mening, krävas att företagen gavs möjlighet att yttra sig över de uppgifter som tillfördes ärendena och som besluten grundades på. Det skulle också krävas att företagen underrättades om besluten och de skäl som motiverat dem samt om hur besluten överklagas. Som vi ska se i det följande riskerar ett förfarande som utformas enligt dessa krav att bli långsamt och därmed inte särskilt effektivt.

Färre kriterier skulle kunna ligga till grund för beslut om varningslistan administrerades av en myndighet

En del av de kriterier som i dag tillämpas av Svensk Handel skulle kunna ligga till grund för bedömningen även om varningslistan skulle administreras av en myndighet. Av rättssäkerhetsskäl skulle de omständigheter som skulle kunna utgöra skäl för att föra upp ett företag på listan dock behöva definieras i lag. Anmälningar om att företaget tillämpar marknadsföringsmetoder som strider mot reglerna i marknadsföringslagen skulle rimligtvis vara de vanligast förekommande skälen till att företagen förs upp på listan. Andra uppgifter som inhämtats från offentliga register skulle också kunna läggas till grund för beslut om varning. Som exempel kan nämnas att styrelsen i ett bolag inte är fulltalig eller att företaget inte är registrerat för F-skatt eller mervärdesskatt trots uppgifter härom i de betalningskrav som företaget skickar ut. Att företaget är försatt i konkurs eller likvidation borde också kunna utgöra skäl för varning. Det är också möjligt att sådana omständigheter som att företaget har samma adress som ett annat företag för vilket varning har utfärdats tidigare skulle kunna vägas in vid bedömningen om det finns skäl att utfärda varning. Det skulle dock inte vara rättssäkert att utfärda en varning enbart på grund av sådan omständighet. Varningar som utfärdats av Polismyndigheten i Sverige eller utomlands och som baseras på anmälningar till dessa myndigheter borde också kunna återges i en myndighetsadministrerad varningslista.

Det vore emellertid inte lämpligt att föreskriva att ett myndighetsbeslut att utfärda varning för ett företag skulle få grundas på sådana omständigheter som att företrädare för företagen tidigare har ägnat sig åt fakturabedrägeri. Det gäller oavsett om det sig om brott som fastställts genom dom eller endast om brottsmisstankar. Det vore inte heller lämpligt om sådana uppgifter fick förekomma

på myndighetens hemsida. Den eller de personer som på detta sätt direkt eller indirekt pekats ut skulle inte kunna få brottsmisstankarna överprövade eftersom det endast kan ske genom att åklagare väcker talan inom ramen för brottmålsprocessen. Rör det sig om brott som fastställts genom dom bör personerna anses ha avtjänat sitt straff efter att domen till fullo verkställts. Behovet av att ytterligare begränsa dessa personers möjligheter att begå brott i näringsverksamhet tillgodoses i stället genom möjligheterna att utverka näringsförbud.

Beslut att utfärda varning skulle behöva föregås av kommunikation med företaget

Av rättssäkerhetsskäl skulle det vara nödvändigt att föreskriva att myndigheten innan varning utfärdas måste försöka få kontakt med företaget och bereda det tillfälle att inom en viss skälig tid yttra sig över de skäl att utfärda varning som bedöms föreligga. Det skulle dock inte vara nödvändigt att föreskriva att myndigheten måste få kontakt med företaget innan beslut fattas. En sådan omständighet som att det inte går att få kontakt med företaget enligt de kontaktuppgifter som företaget har lämnat skulle i sig kunna utgöra ett av flera skäl för varning. Detsamma gäller om inga kontaktuppgifter har lämnats i samband med att betalningskravet framställts. Det skulle därför kunna vara tillräckligt att föreskriva att kontakt ska tas, t.ex. genom att två lösbrev skickas ut dagen efter varandra till den adress som företaget har uppgett på betalningskravet. Beslut om att föra upp ett företag på listan skulle också behöva motiveras och kommuniceras med företaget. En möjlighet till omprövning och överprövning av beslutet skulle också krävas.

Administrationn av varningslistan skulle kräva en myndighet med brett kompetensområde

För att en myndighetsadministrerad varningslista skulle utgöra ett effektivt varningssystem skulle krävas att beslut om varning fick grundas på omständigheter av varierande karaktär. Den myndighet som skulle administrera varningslistan skulle därför behöva ha kompetens på ett flertal rättsområden. Kompetens inom marknads-

rätt, avtalsrätt och konsumenträtt skulle krävas i de flesta fall. Det kan därför förefalla naturligt att låta Konsumentverket administrera en sådan lista. För att underlaget till varningslistan inte skulle bli för begränsat skulle då krävas att även näringsidkare uppmanades att anmäla otillbörliga förfaranden till Konsumentverket i stället för som i dag till sina branschorganisationer. Eftersom det i dag inte finns någon myndighet som har till uppgift att tillvarata näringsidkarnas intressen på området för marknadsföring kan en sådan lösning förefalla tilltalande även av andra skäl. Det finns dock en risk att näringsidkare i allmänhet inte skulle se det som naturligt att göra en anmälan till Konsumentverket. Det vore inte heller lämpligt att utöka uppdraget för t.ex. Tillväxtverket till att omfatta även administrationen av en varningslista avseende förfaranden som riktar sig till företag. Förutom att det skulle kräva att Tillväxtverkets uppdrag ändrades skulle myndigheten också behöva tillföras kompetens inom aktuella rättsområden. Därtill skulle det sannolikt ge upphov till svåra gränsdragningar mellan de båda myndigheternas ansvarsområden. Att inrätta en helt ny myndighet för att enbart hantera varningslistan skulle vara kostsamt och framstår inte som motiverat. Det skulle dessutom kunna leda till att samma marknadsföringsmetoder skulle kunna bedömas utgöra skäl för varning av den myndighet som administrerar varningslistan samtidigt som Konsumentombudsmannen vid sin granskning skulle kunna komma fram till att det inte finns skäl att föra talan om vitesförbud mot marknadsföringsmetoderna i Marknadsdomstolen. Det vore inte heller någon bra lösning att låta den nya myndigheten utgöra en underinstans till Konsumentombudsmannen och Marknadsdomstolen.

Skulle det trots allt anses lämpligt att anförtro uppdraget att administrera listan åt Konsumentverket återstår frågan vilken instans som skulle kunna överpröva besluten. I de fall beslutet att utfärda varning skulle vara baserat uteslutande på en marknadsrättslig bedömning framstår Marknadsdomstolen som en naturlig överinstans. Som tidigare har redogjorts för skulle emellertid en effektiv varningslista förutsätta att varning kunde utfärdas också av andra skäl än att företaget har överträtt de marknadsrättsliga bestämmelserna. I de fall ett överklagande av beslutet grundar sig på ett påstående om att de uppgifter som ligger till grund för beslutet, och som har hämtats ur andra offentliga register eller från andra myn-

digheter, är felaktiga skulle krävas en annan instansordning för överprövning av beslutet att utfärda varning. De underliggande besluten om registrering av uppgifterna som har fattats av respektive myndighet skulle få överklagas i den ordning som gäller för överklagande av dessa beslut, dvs. på samma sätt som de kan överklagas i dag. Frågan är dock vilken instans som lämpligen skulle kunna pröva om det vid en samlad bedömning av omständigheter som faller inom flera olika rättsområden har funnits tillräckliga skäl att utfärda varning för ett visst företag. I dessa situationer finns det en risk att instansordningen skulle bli mycket komplicerad.

Möjligheten att överklaga beslut att utfärda varning skulle rimligen också leda till att den myndighet som skulle få i uppdrag att administrera listan skulle vara tämligen restriktiv med att utfärda varning. Det skulle naturligtvis vara bra ur rättssäkerhetsperspektiv. Det skulle emellertid också innebära att en myndighetsadministrerad varningslista inte skulle ge den tidiga varning som skulle vara själva syftet med listan. Sammantaget anser utredningen därför att det inte skulle vara ändamålsenligt att inrätta en myndighetsadministrerad varningslista motsvarande de varningslistor som i dag administreras av Svensk Handel respektive Förenade bolag. Det hindrar emellertid inte att myndigheterna varnar för företag när det är befogat utifrån vad som framkommit vid respektive myndighets tillsynsarbete och att den informationen finns samlad på de centrala webbplatser som tillhandahålls av Polismyndigheten, Konsumentverket och Tillväxtverket m.fl.

11.6.5 Myndigheternas informationsuppdrag bör innefatta direktvägledning

Utredningens bedömning: De som drabbas av fakturabedrägeri kan ha ett behov av enskild rådgivning. Det behovet kan dock inte tillgodoses fullt ut av myndigheterna. I Konsumentverkets, Tillväxtverkets respektive Polismyndighetens uppdrag bör ingå att vägleda och informera enskilda men inte att ge råd om hur de i det aktuella fallet bör agera.

Skälen för utredningens förslag

Den som har drabbats av ett ogrundat betalningskrav behöver få information om sina rättigheter och om hur man går tillväga för att bestrida kravet eller kräva tillbaka pengarna om betalning redan har skett. Den som har vilseletts att ingå ett avtal eller som felaktigt påstås ha ingått ett avtal behöver information som hjälper honom eller henne att tillvarata sina rättigheter gentemot det företag som står bakom kravet på betalning enligt det påstådda avtalet. I de flesta fall kan den som vill ta reda på mer om fakturabedrägeri och få råd, t.ex. om hur man bestrider en faktura eller ett annat krav, hitta relevant information på internet. Den enskilde måste emellertid själv avgöra vilken information som är relevant i dennes fall. Den enskilde måste också själv ta tillvara sina rättigheter genom att bestrida kravet på betalning, vilket i de flesta fall inte kräver mer än att den drabbade skickar ett brev eller ett e-postmeddelande med bestridande till den som har framställt kravet.

I vissa fall kan den drabbade dock ha svårt att göra en adekvat rättslig bedömning av sin situation, eller att ens komma fram till att det handlar om någon form av fakturabedrägeri, och att därefter välja ut den information som är relevant för just henne eller honom. Är den tillgängliga informationen bristfällig eller otydlig finns det en risk att den drabbade inte känner sig säker på att han eller hon kan bestrida kravet utan att drabbas av oönskade konsekvenser. I dessa situationer kan det finnas ett behov av individuellt stöd och råd. Det skulle emellertid vara svårt att tillgodose det behovet fullt ut genom offentliga insatser. Att en myndighet skulle ge mer specifik juridisk rådgivning i ett enskilt fall framstår som både olämpligt och riskabelt. Det är inte i alla situationer möjligt att ge ett säkert svar på t.ex. hur en avtalssituation skulle bedömas av tingsrätten vid en eventuell prövning. Tvärtom kan det i många fall vara svårt eftersom bedömningen beror på omständigheterna i det enskilda fallet samt på vilken bevisning som finns och hur denna värderas. Det finns därför alltid en risk att de råd som myndigheten lämnar inte leder till förväntat resultat för den enskilde. I dessa fall skulle myndigheten dessutom kunna bli skadeståndsskyldig för att ha lämnat felaktiga råd. Myndigheternas uppdrag bör därför vara begränsat till att tillhandahålla information och vägledning på ett mer generellt plan. Det bör t.ex. vara möjligt för myndigheterna att

ange de generella förutsättningarna för ett visst rättsligt utfall och att ge exempel på typsituationer som gör det möjligt för den rättsökande att själv avgöra hur han eller hon bör agera. Den vägledande delen av informationsuppdraget kan också innefatta att hänvisa den enskilde till någon annan myndighet, om den enskildes behov av information faller inom den andra myndighetens kompetensområde. Det är också viktigt att behovet av direktvägledning kan hållas nere genom att den information som finns på webbplatserna görs så utförlig och användarvänlig som möjligt.

Konsumenternas behov av ytterligare rådgivning kan i viss utsträckning tillgodoses genom att de kan vända sig till sin kommunala konsumentvägledare för att få kostnadsfri rådgivning. Företag kan i regel vända sig till olika branschorganisationer som i många fall bistår sina medlemmar med stöd och råd. För företag som inte är medlemmar i någon organisation återstår emellertid att söka rådgivning hos privata aktörer.

11.6.6 Uppdraget bör omfatta att utarbeta en informationsstrategi

Utredningens bedömning: Konsumentverket, Tillväxtverket och Polismyndigheten bör tillsammans få det huvudsakliga ansvaret för att utarbeta en strategi för att öka kännedomen om vart man kan vända sig för att få information om fakturabedrägeri. Samarbete med andra aktörer bör eftersträvas.

Skälen för utredningens bedömning

Alla har inte tillgång till internet. Även de som har tillgång till internet kan behöva upplysas om att där finns information som är relevant för dem att ta del av. Utredningen anser därför att också andra informationskanaler behövs. Information kan t.ex. lämnas vid föreläsningar, i samband med annan kursverksamhet, anordnande av seminarier, medverkan vid utställningar osv. Inte bara myndigheter utan även privata aktörer har här en viktig funktion att fylla. Banker kan t.ex. utfärda varningar eller hänvisa till relevanta webbplatser via internetbanken. I dagsläget arbetar gruppen

Samverkan mot fakturabedrägerier med att bl.a. utarbeta en kommunikationsplan för hur information om fakturabedrägeri kan spridas. De aktörer som på detta sätt samverkar får antas ha ett starkt engagemang i frågan och kunskaper på området som bör tas tillvara. Genom att sprida information om fakturabedrägeri genom olika kanaler och i olika sammanhang kan kunskaperna komma fler till del. Samtidigt kan informationsinsatserna sannolikt genomföras på ett mer effektivt och strukturerat sätt om en eller ett fåtal aktörer ges det övergripande ansvaret för dem. Eftersom det samordnande informationsansvaret föreslås delas mellan Konsumentverket, Tillväxtverket och Polismyndigheten framstår det också som lämpligt att låta dessa myndigheter få ett gemensamt ansvar för att utarbeta en strategi för att öka kännedomen om vart man kan vända sig för att få information om fakturabedrägeri. Arbetet bör genomföras i samarbete med andra aktörer som kan bidra med kunskaper eller vidareförmedla information genom andra kanaler.

11.6.7 Ändring i förordningen om en upplysningstjänst för konsumenter

Utredningens förslag: Förordningen (2014:110) om en upplysningstjänst för konsumenter ska ändras så att det framgår att även Bolagsverket, Datainspektionen, Polismyndigheten och Skatteverket ska vara informationsansvariga enligt förordningen.

Skälen för utredningens förslag

Konsumentverkets upplysningstjänst bygger på förordningen (2014:110) om en upplysningstjänst för konsumenter. I förordningen anges att uppdraget omfattar att tillhandahålla opartisk information och vägledning till konsumenter om bl.a. deras rättigheter och skyldigheter. Det materiella innehållet i informationen framgår emellertid inte av förordningen. Att upplysningstjänsten också ska innehålla information som är relevant för att motverka fakturabedrägeri bör därför inte heller anges i förordningen utan framgå av regleringsbrevet.

Förordningen bör dock ändras så att även de myndigheter som utredningen har bedömt kan ha relevant information blir informationsansvariga. Utredningen föreslår därför att förordningen ändras så att det framgår att även Bolagsverket, Datainspektionen, Polismyndigheten och Skatteverket är informationsansvariga enligt förordningen. Att myndigheterna blir informationsansvariga innebär enligt förordningen att de ska bidra till upplysningstjänsten utifrån sitt verksamhetsområde. Vad som förväntas av myndigheterna i det avseendet bör närmare framgå av respektive myndighets regleringsbrev.

11.6.8 Regeringsuppdrag åt Konsumentverket

Utredningens förslag: Ett uppdrag ska ges åt Konsumentverket att inom ramen för upplysningstjänsten tillhandahålla relevant information för att motverka att fler drabbas av fakturabedrägeri. I uppdraget bör ingå att vägleda och informera enskilda men inte att ge råd om hur de i det aktuella fallet bör agera. I uppdraget ska ingå att tillsammans med Tillväxtverket och Polismyndigheten utarbeta en strategi för att öka kännedomen om vart man kan vända sig för att få information om fakturabedrägeri. Uppdraget ska också omfatta att överväga åtgärder för att få fler att göra en anmälan till verket när de marknadsrättsliga reglerna har överträtts.

Skälen för utredningens förslag

Konsumentverkets uppdrag enligt förordningen (2014:110) om en upplysningstjänst för konsumenter är allmänt hållen och reglerar inte det materiella innehållet i informationen. Den information rörande fakturabedrägeri som i dag tillhandahålls via upplysningstjänstens webbplats behöver kompletteras. Det kan lämpligast åstadkommas genom att Konsumentverket ges ett särskilt regeringsuppdrag att tillhandahålla information om fakturabedrägeri. För att öka kunskaperna om fakturabedrägeri är det också viktigt att fler anmäler de förfaranden de har drabbats av. Uppdraget till Konsumentverket bör därför också omfatta att överväga vilka åtgärder

som kan vidtas för att få fler drabbade att göra en anmälan till verket.

Uppdraget till Konsumentverket bör bland annat innefatta

- att i samverkan med informationsansvariga myndigheter tillhandahålla förebyggande information som underlättar för konsumenten att skydda sig mot olika former av fakturabedrägeri,
- att i samverkan med informationsansvariga myndigheter ge stöd och vägledning åt de konsumenter som drabbas,
- att i samverkan med informationsansvariga myndigheter ansvara för att samordna informationen,
- att regelbundet utbyta information rörande fakturabedrägeri med Tillväxtverket och Polismyndigheten samt övriga informationsansvariga myndigheter,
- att tillsammans med Tillväxtverket och Polismyndigheten utarbeta en strategi för att öka kännedomen om vart den som drabbas kan vända sig för att få information om fakturabedrägeri och att i det arbetet eftersträva samarbete med andra aktörer,
- att överväga vilka åtgärder som kan vara lämpliga att vidta för att få fler att anmäla när de marknadsrättsliga bestämmelserna har överträtts.

I uppdraget bör inte ingå att ge råd om hur någon i ett enskilt fall bör agera.

11.6.9 Regeringsuppdrag åt Tillväxtverket

Utredningens förslag: Regeringen bör ge Tillväxtverket i uppdrag att på ett samlat och strukturerat sätt tillhandahålla information som myndigheten bedömer kan vara av betydelse för att motverka fakturabedrägeri riktad mot näringsidkare. I regeringsuppdraget bör anges att Tillväxtverket ska sträva efter att träffa avtal med Bolagsverket, Datainspektionen, Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket om att myndigheterna ska bidra med information till webbplatsen *verksam.se* samt att myndigheterna ska vara informationsansvariga för den information de lämnar. I uppdraget bör ingå att vägleda och informera enskilda men inte att ge råd om hur de i det aktuella fallet bör agera. Tillväxtverket bör också få i uppdrag att tillsammans med Konsumentverket och Polismyndigheten utarbeta en strategi för att öka kännedomen om fakturabedrägeri.

Skälen för utredningens förslag

I förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket framgår att Tillväxtverket bl.a. ska på ett enkelt, behovsanpassat och samordnat sätt erbjuda myndighetsinformation som är relevant för företagen och även vägleda blivande eller redan etablerade företagare till information hos andra offentliga aktörer som främjar företagsutveckling (3 §). När det gäller verkets informationsinsatser är uppdraget alltså relativt allmänt hållet. I den mån information rörande fakturabedrägeri innefattar myndighetsinformation kan det sägas ingå i Tillväxtverkets nuvarande uppdrag att också informera om fakturabedrägeri. För att informationen ska vara så fullständig som möjligt krävs emellertid att Tillväxtverket upplyser om även annat än vad som kan sägas utgöra ren myndighetsinformation, t.ex. de avtalsrättsliga aspekterna av fakturabedrägeri. Det framstår som mest lämpligt att Tillväxtverkets uppdrag att lämna information om fakturabedrägeri ges i form av ett särskilt regeringsuppdrag.

Samarbetet mellan de myndigheter som i dag tillhandahåller information via webbplatsen *verksam.se* vilar på avtalsrättslig grund.

I regeringsuppdraget till Tillväxtverket bör därför anges att verket ska sträva efter att träffa avtal med de myndigheter som bedöms ha sakkunskaper eller annan information som kan vara av vikt att informera företagen om.

Tillväxtverket bör bl.a. ges i uppdrag att

- tillhandahålla information som myndigheten bedömer kan vara av betydelse för att motverka fakturabedrägeri riktad mot näringsidkare,
- inom ramen för uppdraget sträva efter att träffa avtal med bl.a. Bolagsverket, Datainspektionen, Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket om att myndigheterna ska till webbplatsen *verksam.se* bidra med och ansvara för information inom sitt respektive verksamhetsområde,
- i samverkan med informationsansvariga myndigheter ge stöd och vägledning åt de näringsidkare som drabbas,
- sträva efter samverkan med andra aktörer, såsom olika bransch- och intresseorganisationer och gruppen Samverkan mot fakturabedrägerier, för att få så bred kunskapsbas som möjligt,
- i samverkan med informationsansvariga myndigheter ansvara för att samordna informationen,
- regelbundet utbyta information rörande fakturabedrägeri med Konsumentverket och Polismyndigheten,
- tillsammans med Konsumentverket och Polismyndigheten utarbeta en strategi för att öka kännedomen om vart man kan vända sig för att få information om fakturabedrägeri och att i det arbetet eftersträva samarbete med andra aktörer.

I uppdraget bör inte ingå att ge råd om hur någon i ett enskilt fall bör agera.

11.6.10 Regeringsuppdrag åt Polismyndigheten

Utredningens förslag: Regeringen bör ge Polismyndigheten i uppdrag att tillhandahålla information som myndigheten bedömer kan vara av betydelse för att motverka fakturabedrägeri. I regeringsuppdraget bör anges att Polismyndigheten inom ramen för uppdraget ska samarbeta med Bolagsverket, Datainspektionen, Kronofogdemyndigheten, Konsumentverket Skatteverket och Tillväxtverket. I de överenskommelser som Polismyndigheten träffar med dessa myndigheter bör framgå att respektive myndighet ska vara informationsansvarig för den information myndigheten lämnar. I uppdraget bör ingå att vägleda och informera enskilda men inte att ge råd om hur de i det aktuella fallet bör agera. Polismyndigheten bör också få i uppdrag att tillsammans med Konsumentverket och Tillväxtverket utarbeta en strategi för att öka kännedomen om fakturabedrägeri. Uppdraget bör också omfatta att överväga åtgärder för att få fler att anmäla fakturabedrägeri till myndigheten.

Skälen för utredningens förslag

Av polislagen (1984:387) framgår att Polismyndigheten bl.a. har till uppgift att förebygga och förhindra brottslig verksamhet samt att lämna allmänheten upplysningar och annan hjälp när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen (2 §). Andra myndigheter ska enligt 6 § fjärde stycket samma lag ge polisen stöd i dess arbete. Det regeringsuppdrag som utredningen föreslår att Polismyndigheten ska få ligger därför i linje med Polismyndighetens nuvarande verksamhet. Utredningen föreslår att uppdraget ska omfatta att på ett samlat och strukturerat sätt tillhandahålla information som myndigheten bedömer kan vara av betydelse för att motverka fakturabedrägeri. I regeringsuppdraget bör anges att Polismyndigheten inom ramen för uppdraget ska samarbeta med Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Datainspektionen, Bolagsverket, Konsumentverket och Tillväxtverket och att Polismyndigheten ska utbyta relevant information med dessa myndigheter. I de överenskommelser som Polismyndigheten träffar med myndigheterna bör framgå att

respektive myndighet är informationsansvarig för den information som myndigheten lämnar.

Polismyndigheten bör ges i uppdrag att bl.a.

- tillhandahålla information som myndigheten bedömer kan vara av betydelse för att motverka fakturabedrägeri,
- inom ramen för uppdraget sträva efter att samarbeta och träffa överenskommelser med bl.a. Bolagsverket, Datainspektionen, Kronofogdemyndigheten, Konsumentverket, Skatteverket och Tillväxtverket om att myndigheterna ska bidra med och ansvara för information inom sitt respektive verksamhetsområde,
- i samverkan med informationsansvariga myndigheter ge stöd och vägledning åt de företag som drabbas,
- sträva efter samverkan med andra aktörer, såsom olika bransch- och intresseorganisationer och gruppen Samverkan mot fakturabedrägerier,
- i samverkan med informationsansvariga myndigheter ansvara för att samordna informationen,
- regelbundet utbyta information rörande fakturabedrägeri med Konsumentverket och Tillväxtverket samt övriga informationsansvariga myndigheter,
- tillsammans med Konsumentverket och Tillväxtverket utarbeta en strategi för att öka kännedomen om vart man kan vända sig för att få information om fakturabedrägeri och att i det arbetet eftersträva samarbete med andra aktörer,
- att överväga vilka åtgärder som kan vara lämpliga att vidta för att få fler att anmäla brott i samband med fakturabedrägeri.

I uppdraget bör inte ingå att ge råd om hur någon i ett enskilt fall bör agera.

11.6.11 Regeringsuppdrag åt andra myndigheter

Utredningens förslag: Bolagsverket, Datainspektionen, Kronofogdemyndigheten och Skatteverket ska ges i uppdrag att utifrån varje myndighets verksamhetsområde till Konsumentverket, Polismyndigheten respektive Tillväxtverket bidra med de sakkunskaper och erfarenheter som de bedömer kan vara av betydelse för att motverka fakturabedrägeri.

Skälen för utredningens bedömning

För att Konsumentverket, Polismyndigheten och Tillväxtverket ska få tillgång till den information som myndigheterna behöver för att kunna tillhandahålla relevant information bör de myndigheter som har kunskapen ges i uppdrag att bidra med denna. Utredningen föreslår därför att Bolagsverket, Datainspektionen, Kronofogdemyndigheten och Skatteverket ges i uppdrag att utifrån varje myndighets verksamhetsområde bidra med sakkunskaper och erfarenheter som de bedömer kan vara av betydelse för att motverka fakturabedrägeri.

Myndigheterna bör ges i uppdrag att bl.a.

- tillhandahålla Konsumentverket, Polismyndigheten och Tillväxtverket den information utifrån varje myndighets verksamhetsområde som myndigheten bedömer kan vara av betydelse för att motverka fakturabedrägeri samt att ansvara för den information som lämnas,
- i samverkan med Konsumentverket, Polismyndigheten och Tillväxtverket ge stöd och vägledning åt de företag som drabbas,
- samverka med Konsumentverket, Polismyndigheten, Tillväxtverket och andra informationsansvariga myndigheter vid samordning av informationen,
- samverka med Konsumentverket, Polismyndigheten och Tillväxtverket vid utformningen av en strategi för att öka kännedomen om vart man kan vända sig för att få information om fakturabedrägeri.

12 Konsekvenserna av utredningens förslag

12.1 Konsekvensanalysens innehåll

I utredningens uppdrag ingår att analysera konsekvenserna av lämnade förslag i enlighet med 14–15 a § kommittéförordningen (1998:1474). Eftersom utredningen lämnar författningsförslag ska konsekvensanalysen göras i enlighet med 6 och 7 §§ förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (15 a § kommittéförordningen).

De åtgärder utredningen föreslår innebär framför allt att högre krav ställs på vissa myndigheter som föreslås få ett utökat informationsansvar i förhållande till företag och enskilda personer. Det bedöms medföra vissa ökade kostnader för det allmänna, främst för Konsumentverket, Polismyndigheten och Tillväxtverket. Såväl företag som enskilda personer berörs också av förslaget till en särskild rättegångskostnadssanktion vid rättegångsmissbruk. Förslagen förväntas också få betydelse för möjligheterna att förebygga brott.

Utredningen bedömer att förslagen inte kommer att få någon betydelse för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 § kommittéförordningen).

12.2 Utredningens uppdrag och överväganden rörande olika regleringsalternativ

Utredningens uppdrag har gått ut på att dels kartlägga omfattningen och karaktären av problemen med fakturabedrägerier och dels att med beaktande av kartläggningen överväga behovet av förändringar

i framför allt civilrättslig, näringsrättslig och civilprocessrättslig lagstiftning. Utredningen har också haft i uppdrag att vid behov föreslå ändringar och att ta ställning till om andra slags åtgärder bör vidtas, t.ex. informationsinsatser riktade till företag eller myndighetsuppdrag.

Utredningens kartläggning och analys har visat att problemen med fakturabedrägeri är komplexa. I stor utsträckning handlar det om att personerna bakom fakturabedrägerierna drar nytta av människors felaktiga föreställningar om rättsläget eller bristande kunskaper om förutsättningarna för att få en s.k. betalningsanmärkning. Ekonomiska eller praktiska överväganden hos den som drabbas, särskilt i de fall förfarandena riktas mot ett företag, kan också leda till att oriktiga krav betalas. Att anmälningsfrekvensen är låg och risken för upptäckt därmed är liten bidrar sannolikt till brottslighetens utbredning. Utredningen har mot bakgrund av slutsatserna i sin analys föreslagit särskilda informationsinsatser för att öka allmänhetens kunskaper om fakturabedrägeri och för att förmå fler att vägra betala. Utredningen har också sett över befintliga regler som har ansetts kunna vara av betydelse i sammanhanget, för att se om det finns ett behov av förändringar.

På såväl det marknadsrättsliga som det avtalsrättsliga området har utredningen kommit fram till att de materiella reglerna ger ett tillräckligt gott skydd mot förfarandena och att bristerna snarast beror på att reglerna inte tillämpas som det är tänkt. Inom dessa områden är det följaktligen inte motiverat att föreslå några författningsändringar. På andra områden har utredningen gjort bedömningen att det visserligen skulle gå att åstadkomma förbättringar i vissa avseenden men att de olika regleringsalternativen samtidigt skulle medföra oacceptabla nackdelar i andra avseenden. Det gäller t.ex. möjliga förslag till ökad kontroll av inkassoverksamheten och olika varianter av förbud mot att i en kreditupplysning ta med uppgift om att en ansökan om betalningsföreläggande har gjorts mot en näringsidkare.

Utredningens förslag om full ersättningsskyldighet för rättegångskostnaderna i förenklade tvistemål i vissa fall avser att avskräcka den som överväger att missbruka rättegångsförfarandet för att driva in oriktiga krav och syftar på samma gång till att minska oron för att bli föremål för rättegång hos dem som utsätts för kraven. Förslagen väntas också avskräcka ombud, ställföreträdare

och biträden från att företräda eller biträda de näringsidkare som överväger att väcka talan utan att ha något berättigat anspråk. Möjligheten att få full ersättning för rättegångskostnaderna kan också förväntas leda till att fler företag gör bedömningen att det ur ett företagsekonomiskt perspektiv är värt att bestrida kraven.

Utredningen har också gjort bedömningen att en del önskvärda förändringar lämpligare kan åstadkommas genom andra åtgärder än reglering. Det gäller t.ex. telefonförsäljningsbranschens möjligheter att genom egenåtgärder åstadkomma en praxis som ställer beviskraven så högt på telefonförsäljaren att utrymmet för oegentligheter blir mycket litet. Kreditupplysningsföretagens möjligheter att på frivillig väg åstadkomma ett effektivt rättelseförfarande har också bedömts vara att föredra framför ett lagkrav.

Utredningens överväganden i dessa delar framgår av övervägandena i respektive textavsnitt.

12.3 Ekonomiska konsekvenser för det allmänna

12.3.1 Förslaget om informationsinsatser

Utredningens förslag på ökade informationsinsatser för att motverka fakturabedrägeri kommer att få betydelse främst för Konsumentverket, Tillväxtverket och Polismyndigheten som föreslås få i uppdrag av Regeringen att dels var för sig och dels gemensamt ansvara för information till allmänheten. Informationsinsatserna kan förväntas kräva bl.a. en översyn och regelbunden uppdatering av information på de olika myndigheternas webbplatser, bemanning av en vägledningstjänst, arbete med andra informationsinsatser i förebyggande syfte och återkommande möten mellan myndigheterna.

Ekonomiska konsekvenser för Konsumentverket

För Konsumentverkets del kommer uppdraget framför allt att innebära att den information som redan i dag finns på upplysningstjänstens hemsida kompletteras. Resurser kommer att behöva avsättas för att utbyta information med Tillväxtverket och Polismyndigheten samt övriga informationsansvariga myndigheter. Inledningsvis kan det vara nödvändigt med ett flertal kontakter men på

sikt torde det vara tillräckligt med några möten per år. Även för utarbetandet av en strategi för att öka kännedomen om vart man kan vända sig för att få information om fakturabedrägeri kommer resurser att behöva avsättas. Samarbetet mellan myndigheterna ger dem samtidigt tillfälle att samordna sina resurser och fördela informationsarbetet mellan sig. Den direktvägledningstjänst som Konsumentverket redan i dag tillhandahåller kan förväntas få fler samtal som ett resultat av en ökad kännedom hos allmänheten om möjligheten att få vägledning också i fråga om fakturabedrägeri. Utgångspunkten är emellertid att de flesta ska kunna få tillräcklig information genom upplysningstjänstens webbplats. Det kan därför antas att det inte kommer att bli fråga om någon större ökning av antalet samtal till vägledningstjänsten. Sammantaget bedömer utredningen att de åtgärder som Konsumentverket föreslås få i uppdrag att genomföra ryms inom befintliga anslag.

Ekonomiska konsekvenser för Polismyndigheten

Polismyndigheten arbetar redan i dag med att informera om fakturabedrägeri i olika sammanhang. Information om förfarandena finns också på myndighetens hemsida och på den externa webbplatsen *bestrid.nu*. Den information som finns kan visserligen behöva kompletteras och göras mer användarvänlig. I det arbetet torde Konsumentverkets nya webbplats *hallakonsument.se* kunna tjäna som ett gott exempel. Att förnya Polismyndighetens webbplats kan dock vara motiverat av flera skäl än att göra informationen om just fakturabedrägeri mer lättillgänglig. De ökade resurser som ett sådant arbete kan ta i anspråk kan därför inte tillskrivas enbart utredningens förslag.

Enligt uppgift från Polismyndighetens nationella bedrägericentrum, NBC, tar Polismyndigheten redan i dag emot ett stort antal telefonsamtal som rör fakturabedrägeri. I en del fall rör det sig om polisanmälningar som görs via telefon. I andra fall resulterar telefonsamtalet endast i att den som ringer får vägledning. Så kan vara fallet när man från Polismyndighetens sida bedömer att det inte är fråga om något brott men också i fall då man bedömer att det inte skulle vara möjligt att styrka brott, trots att man misstänker att förfarandet faktiskt är brottsligt. Den vägledningstjänst

som utredningen föreslår ska omfattas av uppdraget till Polismyndigheten bör inte leda till någon större ökning av antalet telefonsamtal jämfört med vad som gäller i dag. Det är dock möjligt att telefonsamtalen till viss del kommer att vara av en annan karaktär. Polismyndighetens uppgift kommer inte enbart att gå ut på att avgöra om förfarandet är brottsligt och om en polisanmälan ska göras utan också att i större utsträckning ge vägledning i fall som Polismyndigheten bedömer inte vara brottsliga. Ett ökat fokus på avtalsrättsliga frågor kan medföra ett behov av ökad kompetens på det området. Den nödvändiga kompetensen bedöms redan finnas inom Polismyndigheten och det bör därför snarast vara en fråga om att omfördela vissa resurser. Vägledningen kan också gå ut på att hänvisa den som söker information till antingen Konsumentverket eller Tillväxtverket för mer information. På samma sätt som gäller för Konsumentverket bedömer utredningen att de arbetsinsatser som kommer att krävas för att samarbeta med andra myndigheter inom ramen för informationsuppdraget i viss utsträckning vägs upp av de möjligheter till effektivisering av informationsarbetet som ett sådant samarbete ger tillfälle till. Utredningens förslag till uppdrag kan beräknas leda till en viss ökning av kostnaderna för att sprida information om Polismyndighetens arbete med fakturabedrägeri och att öka allmänhetens kännedom om förfarandena och vart man kan vända sig för att få vägledning. Utredningen bedömer dock att de kostnader som det föreslagna uppdraget kan medföra inte är större än att de kan rymmas inom befintliga anslag.

Kostnader för Tillväxtverket

Tillväxtverkets uppdrag innefattar redan i dag att tillhandahålla information till företagen på olika områden. Verket har redan en uppbyggd struktur för såväl webbaserad information som direktvägledning via telefon. Det föreslagna uppdraget innebär dock att verkets nuvarande informationsuppdrag utökas något, såväl i fråga om omfattning som innehåll. I huvudsak kommer relevant information att kunna inhämtas från de informationsansvariga myndigheterna. Även om avtalsrätten faller utanför myndigheternas verksamhetsområden är det rimligt att utgå ifrån att kompetensen ändå finns inom myndigheterna, i vart fall hos Konsumentverket och

Polismyndigheten. Om Tillväxtverket bedömer att verket behöver tillföras avtalsrättslig kompetens bör därför även det behovet i första hand kunna tillgodoses genom samarbetet med övriga informationsansvariga myndigheter. Är det inte möjligt kan verket beräknas få ökade kostnader för att köpa in expertkompetens inom avtalsrätt. Sammantaget bedömer utredningen emellertid att de kostnader som det föreslagna uppdraget kan medföra inte är större än att de ryms inom befintliga anslag.

Kostnader för övriga myndigheter

Förslagen påverkar också Bolagsverket, Datainspektionen, Kronofogdemyndigheten och Skatteverket eftersom utredningen har föreslagit att dessa myndigheter ska bli informationsansvariga för den information inom respektive myndighets verksamhetsområde som myndigheten bedömer vara av intresse för Konsumentverket, Polismyndigheten och Tillväxtverket att informera om. Arbetet kan förväntas kräva återkommande möten och andra kontakter för att utbyta av information mellan myndigheterna. De nämnda kostnadsökningarna kan dock inte förväntas bli i den storleksordningen att de inte ryms inom befintliga anslag eller avgiftsintäkter.

12.3.2 Förslaget om rättegångskostnadssanktion i förenklade tvistemål

Utredningens förslag att införa ett undantag från det begränsade ersättningsansvaret för motpartens rättegångskostnader i de s.k. förenklade tvistemålen, i de fall käranden är näringsidkare och har inlett rättegången trots att denne insett eller borde ha insett att käromålet var ogrundat kan förväntas leda till längre handläggningstider för vissa förenklade tvistemål. Det är rimligt att förvänta sig att bestämmelsen kommer att åberopas i fler fall än vad som är motiverat, vilket medför att domstolarna kan behöva lägga tid på att bedöma om det finns skäl att döma ut full ersättning för rättegångskostnaderna på denna grund. Samtidigt kan rättegångskostnadssanktionen förväntas verka avskräckande på parter som tidigare inte dragit sig för att använda rättegången som påtryckningsmedel, trots att parten insett eller borde ha insett att käromålet saknat grund. Risken att bli solidariskt ersättningskyldig fullt ut för mot-

partens rättegångskostnader bör få en avskräckande effekt även för de mindre nogräknade ställföreträdare, ombud och biträden som överväger att företräda eller biträda kärandeparter i dessa mål. Sammantaget gör utredningen bedömningen att de kostnadsökningar i form av längre handläggningstider som förslaget kan förväntas leda för domstolarna kompenseras av besparingar i form av färre förenklade tvistemål totalt sett.

12.4 Ekonomiska konsekvenser för företagen

Förslaget om rättegångskostnadssanktion i förenklade tvistemål vid rättegångsmissbruk

Genom utredningens förslag till en rättegångskostnadssanktion i de förenklade tvistemålen ges parter som oförskyllt dras in i en rättegång möjlighet att i vissa fall fullt ut få ersättning för sina rättegångskostnader. Det kan förväntas leda till att fler företag vågar bestrida oriktiga krav, vilket innebär en direkt kostnadsbesparing för dessa företag. Risken för att bli ersättningsskyldig fullt ut för motpartens rättegångskostnader kan också förväntas leda till att färre rättegångar grundade på oriktiga krav inleds i syfte att pressa motparten att betala. Det innebär också en ekonomisk besparing för de företag som annars riskerar att bli föremål för rättegångar av dessa slag. Samtidigt kan möjligheten till full ersättning för rättegångskostnaderna förväntas leda till att fler parter gör gällande att den tappande parten inlett rättegången trots att parten insett eller borde ha insett att käromålet var ogrundat. I dessa mål kan parternas kostnader för bevisning och motbevisning av påståendet förväntas öka. I de flesta av dessa fall, vilka i sig inte kan förväntas bli särskilt många, torde det dock inte bli fråga om särskilt svåra bedömningar.

Rättegångskostnadssanktionen skulle kunna innebära att försäkringsbolagen tvingas betala ut högre ersättning enligt rättsskyddet, eftersom deras försäkringstagare i fler fall kan förväntas bli ålagda att ersätta motpartens rättegångskostnader fullt ut. Det troliga är emellertid att försäkringsbolagen kommer att anpassa sina försäkringsvillkor så att rättsskyddet inte heller omfattar dessa situationer. Förslaget kan därmed inte väntas leda till andra kostnader för försäkringsbolagen än de som är kopplade till arbetet med att se över och ändra försäkringsvillkoren i rättsskyddsförsäkringarna.

12.5 Ekonomiska konsekvenser för enskilda personer

Förslaget om informationsinsatser

Förslaget om särskilda informationsinsatser för att motverka fakturabedrägeri kan förväntas leda till att fler enskilda personer vågar bestrida oriktiga krav. För dessa personer innebär utredningens förslag således direkta kostnadsbesparingar.

Förslaget om rättegångskostnadssanktion i förenklade tvistemål vid rättegångsmissbruk

Förslaget om att införa ytterligare ett undantag för det begränsade ersättningsansvaret i förenklade tvistemål påverkar även enskilda personer. Full ersättningsskyldighet för motpartens rättegångskostnader föreslås dock bara kunna åläggas näringsidkare. Förslaget förväntas få framför allt preventiv effekt genom att minska risken för rättegångsmissbruk. Bestämmelsen antas endast komma att tillämpas i undantagsfall. I normalfallet påverkar förslaget därför inte omfattningen av ersättningsansvaret för motpartens rättegångskostnader.

12.6 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningens förslag har som övergripande syfte att förebygga brott, i första hand genom att ge de presumtiva brottsoffren bättre möjligheter att upptäcka brottsliga förfaranden som riktas mot dem och därmed stärka deras motståndskraft mot fakturabedrägeri. De föreslagna informationsinsatserna tjänar detta syfte. De strukturer för informationsinsatserna som utredningen föreslår kan också i sig förväntas leda till ett närmare samarbete mellan de myndigheter som genom sin verksamhet har en möjlighet att motverka fakturabedrägeri. Det är inte enbart fråga om brottsförebyggande och brottsutredande myndigheter utan även tillsynsmyndigheter och andra myndigheter. Ett ökat informationsutbyte myndigheterna emellan kan förväntas leda till att fakturabedrägeri kan motverkas mer effektivt. Utredningens övriga förslag syftar till att göra det

svårare för personerna bakom fakturabedrägerierna att använda sig av rättsliga åtgärder som påtryckningsmedel för att driva in de oriktiga kraven. Sammantaget förväntas åtgärderna få stor betydelse för möjligheterna att motverka brott.

12.7 Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningens övergripande uppdrag har varit att föreslå åtgärder mot fakturabedrägerier. I den mån tänkbara åtgärder har bedömts medföra negativa effekter som inte vägs upp av de positiva effekterna har utredningen avstått från att föreslå dem. De informationsinsatser som utredningen föreslår syftar till att minska allmänhetens utsatthet genom att förstärka deras beredskap mot fakturabedrägeri och genom att förse dem med kunskaper som gör det lättare för dem att hantera oriktiga krav. Informationsinsatserna kommer att medföra kostnader för samhället. Myndigheterna bedöms dock genom det gemensamma informationsuppdraget kunna samordna och fördela sitt informationsarbete. Ett ökat informationsutbyte myndigheterna emellan kan också få en positiv effekt för de myndigheter vars arbete innefattar tillsyn eller brottsbekämpning. Förslaget om rättegångskostnadssanktion syftar också till att stärka de enskildas rättigheter och bedöms kunna få en avhållande effekt på dem som utnyttjar rättssystemet. Sammantaget får detta positiva effekter på samhällsekonomin i stort.

12.8 Konsekvenser för det gränsöverskridande samarbetet inom EU

Fakturabedrägeri är i stor utsträckning en gränsöverskridande företeelse. Genom att tre myndigheter får ett uttalat uppdrag att tillhandahålla information om fakturabedrägeri bör det bli enklare för myndigheter och enskilda i andra medlemsstater att skaffa sig besked om vart de ska vända sig för att få information om fakturabedrägeri i Sverige och hur de ska gå tillväga för att bestrida oriktiga krav. Utbyte av varningar och exempel på nya förfaranden bör också kunna underlättas. Utredningens förslag ligger således i linje med det behov av bättre informationsutbyte mellan medlemsstaterna som har diskuterats inom EU.

13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

13.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Ändringarna ska träda i kraft så snart som möjligt

Skälen för utredningens förslag:

De föreslagna ändringarna innebär dels att en ny rättegångskostnadssanktion införs för vissa fall av rättegångsmissbruk och dels att fler myndigheter blir informationsansvariga enligt förordningen om en upplysningstjänst för konsumenter. Ändringarna syftar till att göra det svårare att använda sig av rättsliga åtgärder som påtryckningsmedel för att driva in oriktiga krav och att förbättra informationen till allmänheten. Det är viktigt att det skydd för enskilda som ändringarna avser att skapa kommer till stånd så fort som möjligt. Utredningen anser därför att ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt.

13.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Övergångsbestämmelser behövs för de ändrade reglerna om kostnadsansvar i förenklade tvistemål i de fall talan har väckts före ikraftträdandet. I sådana fall bör de äldre bestämmelserna gälla. För de föreslagna ändringarna i förordningen om en upplysningstjänst för konsumenter behövs inga särskilda övergångsbestämmelser.

Skälen för utredningens förslag:

De föreslagna ändringarna i reglerna om kostnadsansvar för rättegångskostnaderna i mål som handläggs enligt 1 kap. 3 d § rättegångsbalken syftar till att avhålla parter och dess ställföreträdare, ombud och biträden från att inleda eller medverka vid rättegång i de fall parten respektive ställföreträdaren, ombudet eller biträdet inser eller borde inse att käromålet är ogrundat. Inför risken att bli ersättningsskyldig fullt ut för motpartens rättegångskostnader förväntas många av dessa parter avstå från att väcka en grundlös talan endast i syfte att utöva påtryckning mot motparten. Ställföreträdare, ombud och biträden förväntas i större utsträckning avstå från tveksamma uppdrag. För att parterna och de andra aktörer som bestämmelserna gäller ska kunna rätta sig efter reglerna krävs emellertid att dessa har trätt i kraft innan talan väcktes. De nya reglerna bör därför endast gälla mål där talan har väckts efter ikraftträdandet.

Den föreslagna ändringen i förordningen om en upplysnings-tjänst för konsumenter bör gälla direkt efter ikraftträdandet. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs därför inte.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

18 kap.

7 § Ska part enligt detta kapitel helt eller delvis ersätta motpartens rättegångskostnad och har ställföreträdare för parten eller partens ombud eller biträde genom åtgärd, som avses i 3 § första stycket, eller genom vårdslöshet eller försummelse, som sägs i 6 §, vållat sådan kostnad, får rätten, även om yrkande därom inte framställts, förplikta honom eller henne att jämte parten ersätta kostnaden.

Första stycket tillämpas på motsvarande sätt om den som där sägs har företrätt eller biträtt kändanden som är näringsidkare, i mål som handläggs enligt 1 kap. 3 d §, om den har insett eller borde ha insett att käromålet var ogrundat.

I paragrafen finns bestämmelser om skyldighet för ställföreträdare, ombud eller biträde att solidariskt med parten ersätta motpartens rättegångskostnad i vissa fall. I första stycket har enbart språkliga ändringar gjorts. Genom paragrafens andra stycke, som är nytt, har införts en möjlighet för rätten att i mål som handläggs som för-enklade tvistemål ålägga ställföreträdare, ombud eller biträde en med parten solidarisk ersättningsskyldighet för motpartens rättegångskostnader, i de fall denne har företrätt eller biträtt kändanden, om ställföreträdaren, ombudet eller biträdet har insett eller borde ha insett att käromålet var ogrundat. Bestämmelsen är bara tillämplig i de fall kändandeparten är eller i rättegången uppträder som näringsidkare.

För att ersättningsskyldighet ska kunna åläggas i dessa fall krävs att ställföreträdaren, ombudet eller biträdet personligen har insett eller borde ha insett att käromålet var ogrundat. Det är inte tillräckligt att parten har insett eller borde ha insett det. Vid bedömningen av om ställföreträdaren, ombudet eller biträdet har insett

eller borde ha insett att käromålet var ogrundat får hänsyn tas till samma slags omständigheter som vid bedömningen av partens ersättningsskyldighet enligt 8 a §. Se vidare kommentaren till den bestämmelsen.

8 a § I mål där 1 kap. 3 d § första stycket tillämpas gäller följande i stället för bestämmelserna i 8 §.

Ersättning för rättegångskostnad får inte avse annat än kostnad för

1. rättslig rådgivning under en timme vid ett tillfälle för varje instans och med ett belopp som motsvarar högst den ersättning som betalas för rådgivning enligt rättshjälpslagen (1996:1619) under en timme,

2. ansökningsavgift eller tilläggsavgift,

3. resa och uppehälle för en part eller ställföreträdare i samband med sammanträde eller, om personlig inställelse inte föreskrivits, resa och uppehälle för ombud,

4. vittnesbevisning,

5. översättning av handlingar.

Om en part har handlat så att 3 eller 6 § är tillämplig, får dock ersättning till motparten avse dennes samtliga kostnader enligt 8 §. Detsamma gäller om part som är näringsidkare har inlett rättegången trots att parten insett eller borde ha insett att käromålet var ogrundat.

Ersättning lämnas endast i den utsträckning kostnaden skäligen behövs för att ta tillvara partens rätt.

Ersättning som anges i andra stycket 3 lämnas enligt bestämmelser som regeringen meddelar.

Om målet till en början har handlagts i annan ordning än som gäller för mål som avses i denna paragraf, lämnas ersättning för kostnad som avser den tidigare handläggningen enligt de kostnadsregler som gäller för denna.

Om ett mål om betalningsföreläggande eller handräckning har överlämnats till en tingsrätt får, om målet därefter avgörs genom tredsdom mot svaranden, ersättning även avse skäligen kostnad för högst en rättegångsskrift eller inställelse vid högst ett sammanträde inför rätten. Sådan ytterligare ersättning lämnas, om inte särskilda skäl leder till en annan bedömning, med ett belopp som motsvarar högst hälften av den ersättning som betalas för rådgivning enligt rättshjälpslagen (1996:1619) under en timme.

Paragrafen behandlar frågor om ansvaret för rättegångskostnader i mål om mindre värden. Paragrafen har ändrats på så sätt att det i tredje stycket andra meningen har införts en regel enligt vilken de begränsande reglerna i paragrafens andra stycke inte behöver tilläm-

pas i de fall där en part som är näringsidkare har inlett rättegången trots att parten insett eller borde ha insett att käromålet var ogrundat. Lagändringen innebär att den tappande parten i vissa fall kan åläggas full ersättningsskyldighet för motpartens rättegångskostnader i förenklade tvistemål. Tidigare har det varit oklart om den som har inlett en rättegång med vetskap om att käromålet var ogrundat därmed kunde anses ha vållat motpartens rättegångskostnader genom försumlighet på det sätt som avses i 6 § och om rätten med stöd av den bestämmelsen kunnat ålägga parten ersättningsskyldighet för motpartens samtliga rättegångskostnader. Regeln är endast tillämplig på den som är näringsidkare eller som i rättegången uppträder som näringsidkare. Regeln kan endast tillämpas på käranden, i huvudkäromål eller genkäromål.

För att rättegångskostnadssanktionen ska kunna tillämpas krävs att käromålet är ogrundat och att käranden har insett eller borde ha insett detta när denne inledde rättegången. Det saknar betydelse huruvida insikten om att talan är ogrundad är att tillräkna parten personligen eller dennes ställföreträdare, ombud eller biträde. Ändringen tar sikte på de fall då käromålet är sakligt ogrundat. Som exempel på en sådan situation kan nämnas de fall då käranden har vilselett eller på ett otillbörligt sätt pressat svaranden att ingå det avtal som käranden grundar sin talan på. Det kan också vara så att käranden känner till att någon annan har vilselett eller pressat svaranden att ingå avtalet. Att parten har gjort en annan juridisk bedömning än den som redovisas i rättens avgörande är emellertid inte tillräckligt för att ålägga parten fullt ansvar för rättegångskostnaderna enligt förevarande bestämmelse.

I de fall talan är sakligt grundad men själva rättegången onödig kan det i stället bli fråga om att ålägga den vinnande parten ersättningsskyldighet för motpartens rättegångskostnader. Att de begränsande reglerna i paragrafens andra stycke inte behöver tillämpas i sådana fall framgår sedan tidigare av första meningen i stycket, med den hänvisning till 3 § som där görs. Den regeln kan tillämpas även på svaranden.

Avgörande för frågan om parten, antingen personligen eller genom sin ställföreträdare, sitt ombud eller sitt biträde, har insett eller borde ha insett att dennes talan var ogrundad får utgå från vad de aktuella personerna har känt till om de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet, med beaktande av deras tidigare erfaren-

heter och kunskaper. Bedömningen ska göras utifrån de förhållanden som förelåg när talan väcktes. Av naturliga skäl bör högre krav ställas på den part som företräds av ett juridiskt ombud än den som saknar tillgång till sådan expertis. Höga krav bör också ställas på parter vars talan rör ett rättsförhållande som faller inom ramen för partens näringsverksamhet och som parten därför har särskild erfarenhet av. Har parten exempelvis i en tidigare rättegång grundat sin talan på ett avtal som underkänts av rättsordningen, t.ex. därför att avtalet innehåller avtalsvillkor som Marknadsdomstolen har förbjudit näringsidkaren vid vite att använda sig av, och käranden i det aktuella målet grundar sin talan på samma slags avtal med samma slags avtalsvillkor, finns det i regel skäl att anse att käranden i det aktuella målet borde ha insett att talan var ogrundad.

Förfarandet att trots insikt om att talan är ogrundad inleda rättegång i tvistemål kan också vara straffbart som rättegångsförseelse enligt 9 kap. 1 §. Tillämpningsområdet för de båda bestämmelserna skiljer sig emellertid något åt. Till skillnad från vad som gäller enligt den straffrättsliga bestämmelsen om rättegångsförseelse kan fullt ansvar för rättegångskostnaderna dömas ut även i de fall parten inte insett men borde ha insett att hans eller hennes talan var ogrundad. Ersättningsansvar på denna grund kan dock, som tidigare nämnts, bara åläggas käranden och enbart i de fall då denne är eller i rättegången uppträder som näringsidkare.

14.2 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2014:110) om en upplysningstjänst för konsumenter

1 § Konsumentverket ska i samverkan med informationsansvariga myndigheter ansvara för att tillhandahålla och samordna en upplysningstjänst med opartisk information och vägledning till konsumenter.

Informationsansvariga myndigheter är Allmänna reklamationsnämnden, Bolagsverket, Boverket, Datainspektionen, Energimarknadsinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Kemikalieinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen, Skatteverket och Statens energimyndighet.

De informationsansvariga myndigheterna ska bidra till upplysningstjänsten utifrån varje myndighets verksamhetsområde.

I paragrafen föreskrivs att Konsumentverket i samverkan med vissa särskilt angivna informationsansvariga myndigheter ska ansvara för att tillhandahålla och samordna en upplysningstjänst med opartisk information och vägledning till konsumenter. Paragrafen har ändrats på så sätt att ytterligare fyra informationsansvariga myndigheter har lagts till. Ändringen innebär att också Bolagsverket, Datainspektionen, Polismyndigheten och Skatteverket ska vara informationsansvariga myndigheter enligt förordningen. Informationsansvaret är begränsat till respektive myndighets verksamhetsområde. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 11.6.7.

Kommittédirektiv 2014:12

Åtgärder mot fakturabedrägerier

Beslut vid regeringssammanträde den 6 februari 2014

Sammanfattning

Fakturabedrägerier uppmärksammas allt mer som ett stort samhällsproblem. Denna typ av verksamhet orsakar kostnader och andra besvär för dem som utsätts. Samtidigt är kunskapen om problemen fortfarande bristfällig, eftersom flertalet fall av fakturabedrägeri sannolikt inte blir kända för myndigheterna. En särskild utredare ska mot denna bakgrund kartlägga omfattningen och karaktären av problemen. Utredaren ska med beaktande av kartläggningen överväga behovet av förändringar i framför allt civilrättslig, näringsrättslig och civilprocessrättslig lagstiftning. Vid behov ska utredaren föreslå ändringar. Utredaren ska också ta ställning till om andra slags åtgärder bör vidtas, t.ex. informationsinsatser riktade till företag eller myndighetsuppdrag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2015.

Fakturabedrägerier

Problemen med fakturabedrägerier har under senare år kommit att diskuteras allt mer i samhället. Frågorna har också uppmärksamats i ett flertal motioner i riksdagen. Av dessa diskussioner framgår tydligt att fakturabedrägerier orsakar kostnader och andra besvär för företagen. Det kan leda till att företagens konkurrenskraft och tillväxt försämras. I förlängningen hotas tilltron till samhällets fakturerings- och betalningsrutiner.

Med fakturabedrägerier, eller bluffakturor, avses normalt olika slags metoder för att genom ett bedrägligt förfarande försöka förmå någon att betala en påstådd fordran, trots att det saknas rättslig grund för det. I det följande används begreppen fakturabedrägeri och bluffaktura synonymt. Fakturabedrägerier gränsar ibland till aggressiv eller otillbörlig marknadsföring. En tydlig gränsdragning av vad som utgör en bluffaktura är svår att göra. I de flesta fall är verksamheten straffbar eller förbjuden enligt marknadsrättsliga bestämmelser. Ofta handlar det om utskick som på ett bedrägligt sätt utformas som fakturor eller orderbekräftelser och som avser något som den drabbade inte anser sig ha beställt. I vissa fall finns det över huvud taget inte någon tjänst eller vara som är kopplad till fakturan, i andra fall är det som erbjuds mer eller mindre värdelöst. Det är vanligt att det inte har förekommit någon tidigare kontakt mellan utställaren av fakturan och den drabbade, ofta vid massutskick av fakturor. Ibland sker dock en kontakt genom vilseledande eller aggressiv telefonförsäljning, där den drabbade inte har uppfattat att ett avtal har ingåtts eller där det i efterhand felaktigt påstås att ett avtal har ingåtts. En utförligare beskrivning av olika tillvägagångssätt finns i Egendomsskyddsutredningens betänkande Stärkt straffrättsligt skydd för egendom (SOU 2013:85). Utredningen föreslår att det införs ett nytt brott, grovt fordringsbedrägeri, som syftar till att öka möjligheten att lagföra vid denna typ av verksamhet.

Verksamheten med bluffakturor förekommer i hela landet och kan utgöra del av grov organiserad brottslighet. Fakturabeloppets storlek – ofta mindre än 10 000 kronor – är anpassat för att inte väcka misstanke och därigenom öka chansen att få betalt. Generellt sett genomförs verksamheten på ett förslaget sätt. Komplexiteten i brottslighetens upplägg gör den svårutredd och resurskrävande för samhället. Inte minst den tekniska utvecklingen genom t.ex. internet och e-post har lett till att denna typ av verksamhet kan bedrivas i stor skala och till låg kostnad.

Fakturabedrägerier förekommer sannolikt inom alla sektorer i samhället och drabbar företag, myndigheter, kommuner och privatpersoner. För småföretag och privatpersoner med begränsade ekonomiska och juridiska resurser kan konsekvenserna bli allvarliga.

I syfte att förmå den utsatta att betala fakturan utnyttjas ofta olika slags påtryckningsmedel, som annars i och för sig är lagliga.

Det kan vara fråga om t.ex. inkassokrav eller hot om att ge in en ansökan om betalningsföreläggande till Kronofogdemyndigheten.

Bluffakturor betalas sannolikt av olika anledningar, t.ex. av misstag till följd av vilseledandet eller på grund av rädsla för negativa konsekvenser av ett bestridande. Ett annat skäl kan vara att det från företagsekonomiska utgångspunkter framstår som mer rationellt att betala ett mindre fakturabelopp än att ägna tid och resurser åt att bestrida kravet. Det kan också antas att många drabbade saknar tillräckliga kunskaper om regelverket och om hur de bäst kan ta till vara sina rättigheter.

Behovet av en utredning

Eftersom bluffakturor i allmänhet handlar om brott, är det naturligt att samhällets fokus i första hand har legat på straffrättsliga och polisiära åtgärder. Under senare år har ett antal sådana åtgärder vidtagits. Som exempel kan nämnas Egendomsskyddsutredningens uppdrag att överväga åtgärdsbehovet från straffrättsliga utgångspunkter. Regeringen har även tillfört Polisen och rättsväsendet i övrigt ökade resurser. Det kan dock konstateras att problemen med bluffakturor alltjämt synes vara påtagliga. Det finns mot denna bakgrund skäl att överväga ytterligare åtgärder vid sidan av de straffrättsliga och polisiära områdena.

Kunskapen om fakturabedrägerier är bristfällig och baseras delvis på den polisanmälda brottsligheten. Enligt Brottsförebyggande rådet kommer dock en stor del av bedrägerierna aldrig till rättsväsendets kännedom. Anmälningssbenägenheten är låg både för privatpersoner och för företag. När det gäller företag kan det förklaras bl.a. som rädsla för att företagets rykte och trovärdighet kan skadas (se Brå:s rapport 2012:13, Brottsutvecklingen i Sverige år 2008–2011, s. 155 f.). Vidare finns det i Egendomsskyddsutredningens betänkande uppgifter om att polis och åklagare bedömer att så mycket som 90 procent av alla bluffakturor inte polisanmäls. Brottsstatistiken speglar alltså inte problemens verkliga omfattning.

Under åren har det i skilda sammanhang framförts ett antal förslag på lagändringar, inte minst på civilrättens område. Det har handlat om förslag till ändringar bl.a. i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtals-

lagen) och i kreditupplysningsregleringen. Det är dock svårt att bedöma om dessa förslag är lämpliga och konsekvenserna av dem. Den grundläggande svårigheten är att förändringar i civilrätten träffar även seriösa företag. Oseriösa företag följer sällan regleringen, oavsett hur den är utformad. Det finns därför en risk för att ändrade regler skulle påverka seriösa företag negativt, medan de som ägnar sig åt bluffakturor skulle fortsätta att bryta mot lagen.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att kunskapen om problemens omfattning och påverkan på företag och privatpersoner är bristfällig. Det är därför svårt att bedöma vilka åtgärder som bör vidtas vid sidan av de straffrättsliga. Mot den bakgrunden finns det ett behov av en särskild utredning om problemen med faktura-bedrägerier.

Utredningsuppdraget

Allmänna riktlinjer för uppdraget

Åtgärder mot fakturabedrägerier är tänkbara inom flera områden. Det kan vara fråga om lagstiftning, men även om åtgärder som snarare syftar till att effektivisera tillämpningen av det redan befintliga regelverket. För att kunna bedöma vilka åtgärder som är lämpliga och effektiva krävs kunskap om problemens verkliga omfattning och karaktär. Utredarens övergripande uppdrag är därför att ta fram ett underlag i dessa frågor. Utredaren ska, med de begränsningar som följer av dessa direktiv, föreslå lämpliga åtgärder mot de problem som identifieras. I uppdraget ingår att, utifrån de förändringar som föreslås, lämna fullständiga författningsförslag. Regeringen återkommer i det följande till vissa frågor som ska uppmärksammas särskilt.

Straffrätten och polisiära frågor har hittills stått i fokus när det gäller bekämpandet av fakturabedrägerier. Det finns nu anledning att överväga förändringar på andra områden, t.ex. inom civilrätten, näringsrätten och civilprocessrätten. Det ingår därför inte i utredarens uppdrag att föreslå ändringar på straffrättens område.

Den lagstiftning som aktualiseras i utredningen har ett brett tillämpningsområde och är utformad för att kunna tillämpas i vitt skilda situationer. En utmaning ligger i att föreslå åtgärder mot en företeelse som bluffakturor utan att samtidigt försvåra för den

stora majoritet seriösa företag som följer regelverket. Utredaren ska av detta skäl inte föreslå åtgärder som riskerar att få mer generella konsekvenser för näringslivet. Som exempel på sådana åtgärder kan nämnas en lagstadgad ångerrätt för näringsidkare eller ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning mellan näringsidkare. Om sådana åtgärder ska övervägas, bör det ske i ett bredare sammanhang. Frågan om telefonförsäljning till småföretagare övervägs t.ex. inom ramen för en utredning om konsumentskydd vid telefonförsäljning (dir. 2013:95). Av samma skäl bör förslagen inte omfatta förändringar av avtalslagens generalklausuler (33 och 36 §§).

De åtgärder som föreslås ska vara ändamålsenliga och proportionerliga i förhållande till problemens omfattning och karaktär. Utredaren ska fästa särskilt avseende vid att förslagen inte i onödan leder till kostnader eller administrativa bördor för näringslivet. Liksom vid all lagstiftning bör enkelhet, överskådlighet och konsekvens eftersträvas.

Kartläggning av problemen

I dag finns det, som framgått, inte någon klar bild av problemen med fakturabedrägerier och liknande förfaranden. En viktig uppgift för utredaren är därför att kartlägga problemens verkliga omfattning och karaktär, t.ex. genom en större enkätundersökning. I det sammanhanget är det även av intresse att få ökad kunskap om varför bluffakturor i vissa fall betalas av mottagaren trots att mottagaren inser att fakturan är oriktig. Utredaren ska också undersöka om det finns problem kopplade till att påstådda fordringar som grundas på bluffakturor överläts till andra aktörer. Med beaktande av kartläggningen och övrig tillgänglig kunskap på området ska utredaren se över åtgärdsbehoven.

Avtalsrätt

I avtalslagen finns bestämmelser om bl.a. avtals ingående och ogiltighet. Av lagen följer t.ex. att om någon vilseleder en annan person för att förmå denne att ingå ett avtal, uppkommer det inte något bindande avtal (s.k. svikligt förledande, 30 §). Sannolikt grundas de flesta bluffakturor inte på något avtal mellan utfärdaren av fakturan

och den drabbade. Avtalsrättsliga ogiltighetsregler är då av mindre intresse, eftersom det inte finns något avtal som kan vara ogiltigt. Ibland finns det dock något slags avtal eller avtalsliknande förhållande. Den avtalsrättsliga regleringen kan då vara av större betydelse.

Avtalslagen är snart 100 år gammal och tillkom i en tid när avtal slöts på andra sätt och med hjälp av annan teknik än i dag. Lagens bestämmelser har ändå behållits i stort sett oförändrade sedan dess. Problemen med bluffakturor har uppenbarligen förändrats med tiden. Det kan därför finnas ett behov av att anpassa reglerna till nutida förhållanden. Inte minst finns det ett värde i att det av lagstiftningen tydligt framgår att den som har lurats in i ett avtal inte är betalningsskyldig enligt avtalet.

Mot denna bakgrund ska utredaren överväga om avtalslagens ogiltighetsregler bör moderniseras eller tydliggöras med avseende på lagens tillämpning på problemen med bluffakturor.

Inkassokrav

De som ägnar sig åt bluffakturor utnyttjar ofta olika påtryckningsmedel för att få betalt. Det kan handla om t.ex. inkassokrav. Regler om inkassoverksamhet finns bl.a. i inkassolagen (1974:182). Den som bedriver inkassoverksamhet står i regel under Datainspektionens tillsyn och i vissa fall krävs myndighetens tillstånd. Det krävs dock inte något tillstånd för att bedriva inkassoverksamhet som avser indrivning av ett företags eller en koncerns egna fordringar. Vidare är själva begreppet inkasso inte rättsligt skyddat och kan alltså i princip användas även av oseriösa aktörer.

Mot denna bakgrund ska utredaren överväga om regelverket för inkassoverksamhet bör ändras för att ge ett tillräckligt skydd mot att inkassoåtgärder används för att driva in påstådda fordringar som grundas på bluffakturor.

Kreditupplysning och betalningsanmärkningar

Det starkaste rättsliga påtryckningsmedlet vid indrivning av påstådda fordringar som grundas på bluffakturor är sannolikt hot om att ge in en ansökan om betalningsföreläggande. Även om det är ovanligt att en bluffaktura verkligen leder till en ansökan om betal-

ningsföreläggande, kan hotet i sig vara tillräckligt för att en drabbad inte ska våga hävda sina rättigheter.

En uppgift om betalningsföreläggande som har registrerats hos Kronofogdemyndigheten är offentlig och får alltså utan hinder av någon sekretessbestämmelse lämnas ut till t.ex. ett kreditupplysningsföretag. Om svaranden är näringsidkare, får redan uppgiften om att det har lämnats in en ansökan om betalningsföreläggande användas vid kreditupplysning. Även en ansökan som är obefogad kan därmed komma att synas i kreditupplysningar. Detta innebär i praktiken en slags betalningsanmärkning som kan leda till sänkt kreditvärdighet för näringsidkaren. Om svaranden är en fysisk person som inte är näringsidkare, finns dock en särskild begränsning i kreditupplysningslagen (1973:1173). En kreditupplysning får då endast innehålla uppgifter om betalningsförsummelser som har slagits fast i en dom eller genom Kronofogdemyndighetens utslag.

Sedan flera år har aktörer i näringslivet upprättat s.k. varningslistor över företag som på olika sätt bedöms vara oseriösa och bedriva verksamhet med bluffakturor eller liknande. Kreditupplysningsföretagen använder listorna för att avgöra vilka uppgifter som ska ingå i kreditupplysningar. Att ett företag förekommer på sådana listor kan alltså medföra att uppgiften om en ansökan om betalningsföreläggande inte tas med i kreditupplysningar.

Det finns vidare en möjlighet till rättelse av uppgifter i Kronofogdemyndighetens register. Enligt lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet ska myndigheten på begäran av den registrerade rätta, blockera eller utplåna uppgifter som är missvisande i fråga om den registrerades vilja eller förmåga att uppfylla sina ekonomiska förpliktelser. Om en registeruppgift beror på ett krav som grundas på en bluffaktura, kan det vara skäl för rättelse.

Mot denna bakgrund ska utredaren överväga om regleringen i frågor om uppgifter i Kronofogdemyndighetens register och om kreditupplysning bör ändras för att minska effekten av ett otillbörligt hot om att ge in en ansökan om betalningsföreläggande. I sammanhanget måste det dock beaktas att sådana åtgärder kan riskera att påverka betalningsviljan även för befogade krav. Försämrade möjligheter att genom kreditupplysning tidigt ta del av uppgifter om begynnande obestånd kan även leda till ökade kreditförluster i näringslivet.

Rättegångskostnader

Det kan även förekomma att den som ägnar sig åt fakturabedrägerier väcker talan i domstol – eller i vart fall hotar att göra det – som ett påtryckningsmedel. Det aktualiserar frågan om ansvar för rättegångskostnader. Utgångspunkten är att den part som förlorar målet fullt ut ska ersätta den vinnande partens kostnader i målet (18 kap. 1 och 8 §§ rättegångsbalken). Från denna huvudregel finns det vissa undantag, bl.a. i mål som gäller mindre belopp. I sådana mål är rätten till ersättning för bl.a. ombudskostnader begränsad (18 kap. 8 a § rättegångsbalken). En sådan ordning syftar till att skapa en rimlig balans mellan tvisteföremålets värde och processkostnaderna. Bluffakturor avser ofta mindre belopp. Reglerna kan därför leda till att den utsatta inte får ersättning för alla sina kostnader trots att han eller hon vinner målet. Utredaren ska överväga om det finns ett behov av förändringar i fråga om möjligheterna till ersättning för rättegångskostnader i mål som avser mindre belopp, t.ex. om den tappande parten har inlett rättegången i onödan eller annars varit vårdslös i sin processföring eller om ett käromål ogillas till följd av att ett avtal har tillkommit genom svikligt förledande.

I detta sammanhang finns det skäl att uppmärksamma de rättskyddsförsäkringar som regelmässigt ingår i hem- och företagsförsäkringar. Ofta utesluts tvister som avser mindre belopp från försäkringsskyddet. Utredaren ska belysa förhållandet mellan rättegångskostnadsreglerna och undantagen i de rättsskyddsförsäkringar som förekommer på marknaden.

Informationsinsatser och myndighetsuppdrag

En förutsättning för att kunna komma till rätta med problemen med fakturabedrägerier är att de drabbade känner till sina rättigheter och hur dessa bäst kan tas till vara. De drabbade måste känna sig trygga i att bestrida en bluffaktura. Först då kan regelverket få avsedd verkan. Utredaren ska därför särskilt överväga behovet av informationsinsatser riktade till företag och enskilda, t.ex. för att sprida kunskap om hur fakturabedrägerier kan förebyggas, vilket skydd regelverket ger och om hur rättigheterna bäst kan tas till vara. Utredaren kan också överväga vilka åtgärder som näringslivet

och andra drabbade själva kan vidta, t.ex. genom branschorganisationer.

Det är också viktigt att insatserna mot problemen kan ske samordnat. I dag finns det ett visst samarbete mellan berörda myndigheter, näringslivet och andra intressenter i frågor om faktura-bedrägerier. Utredaren ska överväga behovet av ett fördjupat samarbete och informationsutbyte mellan aktörerna. Om det finns ett sådant behov, ska utredaren överväga lämpliga former för samarbetet och informationsutbytet.

Flera av de områden som berörs av utredarens uppdrag rymms inom olika myndigheters verksamheter och tillsynsområden. Kronofogdemyndigheten har t.ex. ansvar för att rätta missvisande uppgifter i sina register. Datainspektionen utövar tillsyn över inkasso- och kreditupplysningsbranscherna. Myndigheternas insatser är alltså viktiga för reglernas verkliga genomslag. Utredaren ska därför överväga behovet av myndighetsuppdrag i frågor som gäller problemen med fakturabedrägerier. Om det finns ett sådant behov, ska utredaren föreslå hur uppdragen bör utformas.

Ekonomiska konsekvenser

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för näringslivet, enskilda och det allmänna. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) och 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Om utredarens förslag medför ökade kostnader för det allmänna, ska förslag till finansiering redovisas.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som är befogade. Om det är möjligt, ska undersökningen omfatta dels problemens omfattning och karaktär, dels vilka åtgärder som har vidtagits mot problemen.

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter samt inhämta synpunkter från berörda företag och organisationer i den utsträckning som det är lämpligt.

Utredaren ska följa och beakta det arbete i fråga om bluffakturor och därmed sammanhängande frågor som pågår på andra områden, bl.a. den fortsatta beredningen av betänkandet Stärkt straffrättsligt skydd för egendom (SOU 2013:85), utredningen om konsumentskydd vid telefonförsäljning (dir. 2013:95) och utredningen om uppgifter om offentligrättsliga krav vid kreditupplysning (dir. 2013:72).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2015.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöreköp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B. Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Vägar till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd. S.
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

47. Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. Ju.
48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Fi.
49. Nya regler för revisorer och revision. Ju.
50. Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. A.
51. Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. N.
52. Rapport från Bergwallkommissionen. Ju.
53. The Welfare State and Economic Performance. Fi.
54. Europeisk kvarstad på bankmedel. Ju.
55. Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. U.
56. Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. Fi.
57. Tillsyn över polisen och Kriminalvården. Ju.
58. EU och kommunernas bostadspolitik. N.
59. En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. N.
60. Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. N.
61. Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. Ju.
62. UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. Fi.
63. Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. Ju.
64. En fondstruktur för innovation och tillväxt. N.
65. Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. N.
66. En förvaltning som håller ihop. N.
67. För att brott inte ska löna sig. Ju.
68. Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. Fi.
69. Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. Fi.
70. Högre utbildning under tjugo år. U.
71. Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. S.
72. Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – DEL 1 + 2, bilagor. UD.
73. Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. Ju.
74. Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. Ju.
75. En rymdstrategi för nytta och tillväxt. U.
76. Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. S.
77. Fakturabedrägerier. Ju.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del II. [38]
Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett
jämnt arbetskraftsliv. [50]

Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m.
[12]
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort?
[27]
Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsu-
mentvaror som innehåller kemikalier.
[30]
Ett effektivare främjandeförbud i
lotterilagen. [34]
Bostadsmarknaden och den ekonomiska
utvecklingen. [48]
The Welfare State and Economic
Performance. [53]
Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. [56]
UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning.
[62]
Tjänstepension – tryggandelagen och
skattereglerna. [68]
Ökad trygghet för hotade och förföljda
personer. [69]

Försvarsdepartementet

- Deltagande med väpnad styrka
i utbildning utomlands. En utökad
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Justitiedepartementet

- Med fokus på kärnuppgifterna. En ange-
lägen anpassning av Polismyndig-
hetens uppgifter på djurområdet. [3]
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering
av järnvägstransporter. [9]
Lösöre köp och registerpant. [18]
Informations- och cybersäkerhet
i Sverige. Strategi och åtgärder för säker
information i staten. [23]
En ny säkerhetsskyddslag. [25]
Datalagring och integritet. [31]
Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
Myndighetsdatalag. [39]
Stärkt konsumentskydd på
bolånemarknaden. [40]
Ny patentlag. [41]
Kollektiv rättighetsförvaltning på
upphovsrättsområdet. [47]
Nya regler för revisorer och revision. [49]
Rapport från Bergwallkommissionen. [52]
Europeisk kvarstad på bankmedel. [54]
Tillsyn över polisen och Kriminalvården.
[57]
Ett stärkt konsumentskydd vid
telefonförsäljning. [61]
Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor.
[63]
För att brott inte ska löna sig. [67]
Personuppgiftsbehandling på utlännings-
och medborgarskapsområdet. [73]
Skydd för vuxna i internationella
situationer – 2000 års Haagkonvention.
[74]
Fakturabedrägerier. [77]

Kulturdepartementet

Begravningsclearing. [26]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015.

Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. [11]

Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]

Näringsdepartementet

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. [15]

Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. [16]

Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. [28]

Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]

Service i glesbygd. [35]

Koll på anläggningen. [42]

Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. [51]

EU och kommunernas bostadspolitik. [58]

En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. [59]

Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. [60]

En fondstruktur för innovation och tillväxt. [64]

Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. [65]

En förvaltning som håller ihop. [66]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler.

Ett genomförande av tobaksproduktdirektivet. [6]

Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. [14]

För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]

Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. [20]

Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. [21]

Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]

Systematiska jämförelser. För lärande i staten. [36]

Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd. [44]

Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskilda klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. [46]

Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. [55]

Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. [71]

Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. [76]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]

En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. [29]

SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]

Högre utbildning under tjugo år. [70]

En rymdstrategi för nytta och tillväxt. [75]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]

Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – DEL 1 + 2, bilagor. [72]