

Produktsäkerhet vid offentliga tjänster

Till Integrations- och jämsställldhetsdepartementet

I november 2007 fick jag i uppdrag att göra en översyn av dels konsumenttjänstlagen, dels produktsäkerhetslagen – det senare med sikte på frågan om att utvidga lagens område till att omfatta offentliga tjänster. Jag får härmed överlämna promemorian *Produktsäkerhet vid offentliga tjänster*. Uppdraget rörande konsumenttjänstlagen redovisas i en annan promemoria.

Stockholm i december 2008.

Bertil Bengtsson

Innehåll

Förkortningar	7
Sammanfattning	9
1 Författningsförslag	11
1.1 Förslag till lag om ändring i produktsäkerhetslagen (2004:451).....	11
2 Utredningsarbetet	15
3 Bakgrund	17
3.1 Svensk produktsäkerhetslagstiftning.....	17
3.2 Annan svensk säkerhetslagstiftning.....	20
3.3 Vissa tidigare lagförslag	23
3.4 Annan nordisk rätt.....	25
4 Bör produktsäkerhetslagen utvidgas till offentliga tjänster?	31
4.1 Allmänt	31
4.2 Produktsäkerhet vid myndighetsutövning	33

4.3	Några slutsatser	37
5	Tjänstebegreppet.....	41
6	Närmare om utvidgningens innebörd	45
6.1	Allmänt	45
6.2	Ändrad tillämpning av vissa bestämmelser	47
7	Konsekvenser	53
	Författningskommentar	55

Förkortningar

Ds	departementsserien
KO	Konsumentombudsmannen
LU	Lagutskottet
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avd.1
Prop.	Proposition
PSL	Produktsäkerhetslagen
RF	Regeringsformen
SkL	Skadeståndslagen
SOU	Statens offentliga utredningar

Sammanfattning

Produktsäkerhetslagen (2004:451; PSL) tillämpas för närvarande i fråga om varor och tjänster som tillhandahålls i näringsverksamhet och varor som tillhandahålls i offentlig verksamhet. Utredningsuppdraget innebär i denna del att utreda om lagen kan utvidgas till att omfatta också offentliga tjänster. I flera tidigare lagstiftningsärenden har en sådan utvidgning diskuterats men inte ansetts tillräckligt motiverad. Man har bl.a. framhållit att behovet varit begränsat, att offentliga tjänster till stor del reglerats av speciallagstiftning som tillvaratar sådana säkerhetskrav som PSL behandlar och att det inte är lämpligt att tillämpa reglerna i lagen vid verksamhet som innebär myndighetsutövning, vilket inte sällan är fallet med offentliga tjänster.

I departementspromemorian framhålls som skäl för den avsedda reformen framför allt att säkerhetsproblem kan uppkomma bl.a. vid offentlig serviceverksamhet; här föreligger sådana likheter med privat verksamhet att det bl.a. från konkurrenssynpunkt är naturligt att tillämpa samma regler. Reformen skulle även i övrigt fylla vissa luckor i konsumentskyddet och bör kunna göra myndigheter mera säkerhetsmedvetna. När det gäller myndighetsutövning, är det visserligen problematiskt att låta en tillsynsmyndighet ingripa mot ansvariga myndigheter med förelägganden, förbud och sanktionsavgifter, men i övrigt kan det vara rimligt att man också i sådana fall följer PSL:s regler t.ex. genom att iaktta säkerhetskrav och ge behövlig information. Också vid myndighetsutövande verksamhet kan alltså lagen tillämpas med vissa begränsningar.

Övervägande skäl synes därför tala för en utvidgning – något som dels framstår som motiverat från konsumentsynpunkt, dels bör medföra konkurrensneutralitet i förhållande till näringslivet. Även vid offentliga tjänster bör dock gälla lagens undantag för risker omfattade av särskilda säkerhetskrav i någon nationell författning eller i en EG-förordning.

Enligt promemorian går reformen att genomföra med obetydliga ändringar i PSL. I förtydligande syfte föreslås också en regel om att det anses som tjänst när en näringsidkare eller myndighet tillhandahåller en lokal eller anläggning för tillfällig användning av konsumenter.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i produktsäkerhetslagen (2004:451)

Härigenom föreskrivs i fråga om produktsäkerhetslagen (2004:451) att 2, 5, 6 och 12 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Lagen tillämpas i fråga om varor och tjänster som tillhandahålls i näringsverksamhet och varor som tillhandahålls i offentlig verksamhet. En förutsättning är att varan eller tjänsten är avsedd för konsumenter eller kan antas komma att användas av konsumenter.

Vad som sägs i denna lag om näringsidkare och tillverkare gäller också den som i offentlig verksamhet tillhandahåller sådana varor som avses i första stycket.

Föreslagen lydelse

2 §

Lagen tillämpas i fråga om varor och tjänster som tillhandahålls i näringsverksamhet *och i offentlig verksamhet*. En förutsättning är att varan eller tjänsten är avsedd för konsumenter eller kan antas komma att användas av konsumenter.

Vad som sägs i denna lag om näringsidkare och tillverkare gäller också den som i offentlig verksamhet tillhandahåller sådana varor *och tjänster* som avses i första stycket.

5 §

Bestämmelserna i 7, 8, 10 och 12 §§ ska inte tillämpas på tjänster när det gäller risker som omfattas av särskilda säkerhetskrav i någon annan författning.

Bestämmelserna i 13, 14, 19, 22–27, 30–35 och 37–45 §§ ska inte tillämpas på tjänster i den utsträckning det i någon annan författning finns bestämmelser som reglerar samma fråga och som har samma syfte.

Bestämmelserna i 19 §, 26–32 §§ och 37–43 §§ tillämpas inte i den utsträckning en tjänst innebär myndighetsutövning.

Definitioner

6 §

I denna lag avses med

1. konsument: en fysisk person som handlar huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet,

2. näringsidkare: en fysisk eller juridisk person som handlar för ändamål som har samband med den egna näringsverksamheten,

3. tillverkare:

a) en näringsidkare som tillverkar en vara och är etablerad inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES),

b) en näringsidkare som genom att förse en vara med sitt namn, varumärke eller annat kännetecken framstår som den som har tillverkat varan,

c) en näringsidkare som renoverar en vara,

d) företrädaren för en sådan näringsidkare som anges i a-c, om näringsidkaren inte är etablerad inom EES,

e) en näringsidkare som importerar en vara till EES, om en sådan företrädare som anges i d inte finns inom området,

f) andra näringsidkare som är verksamma i distributionsledet, om deras verksamhet kan påverka en varas säkerhet,

4. distributör: en näringsidkare som är verksam i distributionsledet och vars verksamhet inte påverkar en varas säkerhet,

5. tillhandahålla en vara: överlåta eller erbjuda en vara, eller upplåta nyttjanderätt till en vara.

Som tjänst avses också att en näringsidkare eller en myndighet tillhandahåller en lokal eller anläggning för tillfällig användning av konsumenter.

12 §

När man i andra fall än som avses i 11 § ska bedöma om en vara eller tjänst är säker ska särskilt beaktas

1. andra svenska standarder än sådana som avses i 11 §,

2. rekommendationer från Europeiska gemenskapernas kommission med riktlinjer för bedömningen av varors eller tjänsters säkerhet,

3. god sed för produkt-säkerhet i den berörda branschen,

4. den aktuella vetenskapliga och tekniska kunskapsnivån, och

5. den skyddsnivå som konsumenterna rimligen kan förvänta sig.

När man i andra fall än som avses i 11 § ska bedöma om en vara eller tjänst är säker ska särskilt beaktas

1. andra svenska standarder än sådana som avses i 11 §,

2. rekommendationer från Europeiska gemenskapernas kommission med riktlinjer för bedömningen av varors eller tjänsters säkerhet,

3. god sed för produkt-säkerhet i den berörda branschen *eller verksamheten*,

4. den aktuella vetenskapliga och tekniska kunskapsnivån, och

5. den skyddsnivå som konsumenterna rimligen kan förvänta sig.

Denna lag träder i kraft den xx xx 20xx. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om tjänster som tillhandahållits före ikraftträdandet.

2 Utredningsarbetet

I den promemoria där utredningsuppdraget anges anförts som skäl för översynen av PSL i huvudsak följande. Sedan konsumenttjänstlagen (1985:716) och PSL trädde i kraft har marknaden ändrats och nya typer av tjänster har fått allt större betydelse för samhällsekonomin. Allt fler marknader har också öppnats för konkurrens och offentliga aktörer konkurrerar därigenom i ökad utsträckning med privata aktörer. Enligt riksdagen borde, i syfte att stärka konsumenternas ställning inom den offentligt finansierade sektorn, göras en översyn av lagstiftningen för att så långt som möjligt ge bl.a. en enhetlig och konkurrensneutral tillämpning av lagstiftningen. Utvecklingen på tjänsteområdet innebär att det finns ett behov – utöver att se över konsumenttjänstlagen – att analysera frågan om att utvidga produktsäkerhetslagens tillämpningsområde till att omfatta tjänster som tillhandahålls i offentlig verksamhet. Vid analysen ska redogöras för den speciallagstiftning som gäller säkerheten för tjänster som tillhandahålls inom offentlig verksamhet och kartläggas vilket område som skulle beröras av en utvidgning av produktsäkerhetslagen. Det ska beaktas att vissa tjänster innefattar myndighetsutövning.

I samband med utredningsarbetet har synpunkter inhämtats bl.a. från Konsumentverket och Sveriges kommuner och länningar. Konsumentverket i Finland och det norska Direktoratet för samfunnsikkerhet og beredskap har lämnat vissa uppgifter om erfarenheterna av motsvarande finländska och norska lagstiftning. Överläggningar har skett med andra enheter inom Regeringskansliet.

3 Bakgrund

3.1 Svensk produktsäkerhetslagstiftning

PSL bygger på direktiv 2001/95/EG om allmän produktsäkerhet. Lagen syftar enligt 1 § till att säkerställa att varor och tjänster som tillhandahålls konsumenterna inte orsakar skada på person. Den ska tillämpas i fråga om varor och tjänster som tillhandahålls i näringsverksamhet och varor som tillhandahålls i offentlig verksamhet – här omfattar den alltså inte tjänster – om varan eller tjänsten är avsedd för eller kan antas bli använd av konsumenter (2 §). Vissa regler tillämpas dock inte på risker omfattade av särskilda säkerhetskrav i någon annan författning eller i en EG-förordning (se närmare 4–6 §§). I det följande återges bara sådana regler som är tillämpliga på tjänster av något slag.

I 5 § förekommer vissa definitioner. Med konsument avses liksom i andra fall en fysisk person som handlar huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet, och med näringsidkare en fysisk eller juridisk person som handlar för ändamål med samband med den egna näringsverksamheten. Vad som är tjänst definieras inte i lagen, men dit anses också höra immateriella tjänster, t.ex. rådgivning.¹

I 7 § föreskrivs att varor och tjänster som tillhandahålls av näringsidkare ska vara säkra. Enligt 8 § är en vara eller tjänst säker, om den vid normal eller rimligen förutsebar användning och livslängd inte för med sig någon risk för människors hälsa eller

¹ Se SOU 1994:150 s. 33.

bara en låg risk; denna låga risk måste dock vara godtagbar med hänsyn till hur varan eller tjänsten används, och den ska vara förenlig med hög skyddsnivå beträffande människors hälsa och säkerhet. Motsvarar inte varan eller tjänsten dessa krav anses den som farlig – ett centralt begrepp i sammanhanget.

I 10 § beskrivs närmare denna riskbedömning vid tjänster: hänsyn ska tas särskilt till hur tjänsten utförs, säkerhetsinformation som näringsidkaren lämnar, eventuell inverkan på säkerheten hos varor och risker som tjänsten för med sig för vissa konsumentgrupper, särskilt barn och äldre. Vidare ska enligt 12 § särskilt beaktas svenska standarder, rekommendationer från EG-kommissionen med riktlinjer för säkerhetsbedömningen, god sed för produktsäkerhet i den berörda branschen och den skyddsnivå som konsumenterna rimligen kan förvänta sig.

Enligt 13 § ska en näringsidkare som tillhandahåller en tjänst lämna sådan säkerhetsinformation som behövs för att en konsument ska kunna bedöma riskerna med tjänsten och skydda sig mot dessa risker, dock inte om riskerna är uppenbara. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om informationen. Vidare är en näringsidkare som har tillhandahållit en farlig tjänst skyldig att lämna en varningsinformation: han ska, om det behövs för att hindra skadefall, utan dröjsmål i skälighets omfattning informera den som tjänsten utförts för eller innehar den egendom tjänsten avser om skaderisken och om hur den ska undanröjas. Informationen ska ske genom direkta meddelanden, annonser eller med andra metoder som näringsidkaren använder i sin marknadsföring (14 §).

En näringsidkare som utfört en farlig tjänst har en skyldighet att utan dröjsmål återkalla tjänsten från dem som den utförts för eller dem som innehar egendom som tjänsten avsett, om andra åtgärder inte räcker för att förebygga skadefall; återkallelsen ska ske i behövlig omfattning och innebära att näringsidkaren erbjuder sig på vissa villkor som samtidigt anges själv avhjälpa det aktuella felet eller lämna ersättning för avhjälpan, inbegripet

kostnad att återställa den egendom tjänsten avsett i ursprungligt skick (19 §).

Näringsidkare ska informera och samarbeta med varandra och med tillsynsmyndigheter för att undanröja risker förknippade med tillhandahållna tjänster, enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer (22 §).

Näringsidkare som får veta att en tillhandahållen tjänst är farlig är skyldig att informera tillsynsmyndigheten – i allmänhet Konsumentverket² – om det inte uppenbart skulle sakna betydelse (23 §). I tillsynsmyndighetens befogenheter ingår att förelägga en näringsidkare som tillhandahållit varor eller tjänster att lämna uppgifter och tillhandahålla handlingar m.m. som har betydelse för utredningen (se närmare 26 §). Behövliga förelägganden och förbud vid vite får meddelas varje näringsidkare som tillhandahållit eller tagit befattning med en farlig tjänst, så att lagen och föreskrifter enligt lagen efterlevs; det gäller även om en tjänst uppfyller säkerhetskriterierna enligt 12 § (se 27 §, 30 §, 31 §). Är flera näringsidkare aktuella får tillsynsmyndigheten rikta föreläggande mot någon eller några av dem, varvid det ska beaktas vem som har de bästa förutsättningarna att uppfylla ändamålet med föreläggandet, vem som fört in tjänsten på den svenska marknaden och vilken verkan föreläggandet får för näringsidkaren (30 §). Tillsynsmyndigheten kan också ta upp förhandlingar med näringsidkaren om frivilliga åtgärder från dennes sida (se närmare 32 §). Om inte föreläggande om varningsinformation eller återkallelse kan meddelas någon som kan genomföra åtgärden ska myndigheten själv lämna behövlig varningsinformation för att förebygga skada på person (33 §). Viss tystnadsplikt gäller för den som tagit befattning med ärenden enligt lagen (34 §).

En näringsidkare kan åläggas att betala sanktionsavgift om han eller någon på hans vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet brutit mot bl.a. angivna skyldigheter enligt lagen, dock inte vid överträdelse av vitesförbud eller underlåtenhet att följa vites-

² Se 3 § produktsäkerhetsförordningen (2004:469).

föreläggande (37, 38 §§). Frågor om påförande av sanktionsavgift prövas av länsrätt efter ansökan av tillsynsmyndigheten. Avgiften ska vara lägst 5 000 kr och högst 5 miljoner kr; den får inte överstiga 10 procent av näringsidkarens årsomsättning under närmast föregående räkenskapsår (40 §). Avgiften ska fastställas med särskild hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är och betydelsen av den överträdade bestämmelsen; i ringa fall utgår ingen avgift. Avgiften får vidare efterges om det finns synnerliga skäl till det (41 §). Den får dömas ut bara om ansökan delgetts inom fem år från det överträdelsen upphörde och faller bort om domen inte har kunnat verkställas inom fem år från det den vunnit laga kraft (42 §). Sanktionsavgifter ska betalas inom 30 dagar efter lagkraftätagande dom (eller längre tid som anges i domen) och lämnas annars till indrivning (43 §). Tillsynsmyndighets beslut kan i allmänhet överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (44 §). Beslut kan meddelas att förbud och förelägganden ska gälla omedelbart (45 §).

Vissa närmare föreskrifter meddelade med stöd av lagen – bl.a. om tillsynsmyndigheter, säkerhetsinformation, samarbete mellan näringsidkare och tillsynsmyndighet samt underrättelse om farliga varor och tjänster – finns i produktsäkerhetsförordningen (2004:469).

3.2 Annan svensk säkerhetslagstiftning

Såvitt angår tjänster förekommer inte mycket speciallagstiftning som tar sikte på säkerhetsrisker; författningarna rör i allmänhet varor av olika slag.³ För de offentliga tjänsternas del kan dock följande lagstiftning ha betydelse.

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) innehåller regler om krav på hälso- och sjukvården, som föreskriver att vården ska vara av god kvalitet med en god hygienisk standard och tillgodose patientens behov av trygghet i vården och behandlingen

³ En redogörelse för speciallagstiftning om produktsäkerhet finns i SOU 2003:82 s. 123 ff.

(2a § 1 st. 1 p.); vidare sägs att det ska finnas den personal, de lokaler och den utrustning som behövs för att god vård ska kunna ges (2f §). Närmare skyldigheter för personalen anges i *lagen* (1998:531) *om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område*. Där sägs bl.a. att en patient ska ges sakkunnig och omsorgsfull hälso- och sjukvård som överensstämmer med vetenskap och beprövad erfarenhet (2 kap. 1 §). Hälso- och sjukvårdspersonalen ska rapportera till vårdgivaren om en patient i samband med hälso- och sjukvård drabbats av eller utsätts för risk att drabbas av allvarlig skada eller sjukdom (2 kap. 7 §). Tillsyn utövas av Socialstyrelsen.

I *skollagen* (1985:1100), som är under omarbetning, saknas särskilda regler om förebyggande av säkerhetsrisker.⁴ Om skolhälsovården sägs emellertid att den har till ändamål bl.a. att bevara elevernas kroppsliga hälsa och därvid främst vara förebyggande (14 kap. 2 §).

Inte heller *socialtjänstlagen* (2001:453) innehåller några regler som direkt tar sikte på skydd mot säkerhetsrisker förbundna med tjänster. Tillsynen, som sköts av Socialstyrelsen och länsstyrelsen, ska dock avse bl.a. förekomst av missförhållanden av olika slag (se 13 kap.; jfr även 14 kap. angående anmälan om missförhållanden, bl.a. misshandel av barn och missförhållanden i äldreomsorg m.m.).

Eftersom vissa tjänster delvis innebär att byggnader och andra anläggningar tillhandahålls allmänheten har också *byggnadslagstiftningen* intresse i sammanhanget. I 3 kap. plan- och bygglagen (1987:10) finns regler om krav på byggnader m.m. bl.a. från säkerhetssynpunkt (se 2 §). Samma regler gäller för anläggningar, bl.a. nöjesparker, idrottsplatser, skidbackar, campingplatser, småbåtshamnar, friluftsbad, motorbanor och golfbanor (se 3 kap. 14 § 1 st., som hänvisar till 8 kap. 2 §). I 3 kap. 3 § hänvisas till *lagen* (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m., som innehåller åtskilliga bestämmelser som ska tillvarata säkerheten också hos anläggningar; närmare detaljer

⁴ Se dock 1 kap. 2 § 3 st. 2 p. om motverkande av kränkande behandling.

finns i förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. och i föreskrifter av Boverket, som också utövar tillsyn. 9 kap. plan- och bygglagen innehåller bestämmelser om tillsyn och kontroll över byggnadsarbeten. Byggnadsnämnden kan enligt 10 kap. ingripa vid överträdelser av lagstiftningen. Enligt 16 kap. 1 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter som utöver bestämmelserna i 3 kap. behövs bl.a. till skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa.

I fråga om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar innehåller också *ordningslagen* (1993:1617) regler som tillvaratar säkerheten. Bl.a. kan nämnas bestämmelser i 2 kap. om tillstånd och anmälan om sådana sammankomster och tillställningar samt särskilda regler om säkerheten hos tält och tivoli-anordningar (2 kap. 12 och 13 §§) och anläggningar för motorsport (2 kap. 33 §). I 3 kap. finns bestämmelser om åtgärder till skydd för personer och egendom på offentlig plats samt vid vissa arbeten, anläggningar och sysselsättningar (3–7 §§). Polismyndigheten utövar tillsyn. Slutligen förekommer regler i 4 kap. om ordning och säkerhet i viss kollektiv persontrafik.

Regler om säkerhet i domstolsverksamhet finns i *lagen* (1981:1064) *om säkerhetskontroll i domstol*. Kontrollen avser att förebygga brott som innebär en allvarlig fara för någons liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom (se 1 §). Ansvarig för kontrollen är domstolens chef eller i vissa fall annan domare (se närmare 2 §). Lagen innehåller i övrigt närmare regler om kontrollens omfattning.

Arbetsmiljölagen (1977:1160), som avser att förebygga ohälsa och olycksfall i arbete, innebär att säkerhetsrisker som samtidigt hotar konsumenter ska förebyggas. Lagen nämner särskilt att i fråga om varor avsedda för konsumenter eller för användning av konsumenter också produktsäkerhetslagen gäller (1 kap. 2 § 5 st.), medan någon motsvarande bestämmelse inte förekommer om tjänster. I 3 kap., som behandlar bl.a. allmänna skyldigheter för arbetsgivaren, finns regler om åtgärder mot olycksfall och

främjande av god arbetsmiljö som också lär få betydelse för tjänsternas del. Tillsyn utövas av Arbetsmiljöverket.

Slutligen kan nämnas att också *transportlagstiftningen* innehåller åtskilliga regler som kan bli aktuella vid offentliga transporttjänster. Här kan hänvisas till järnvägslagen (2004:519), lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg, luftfartslagen (1957:297), sjölagen (1994:1009)⁵ och fartygssäkerhetslagen (2003:364). I sammanhanget kan också nämnas vägtrafiklagstiftningen och lagen (2006:263) om transport av farligt gods.

3.3 Vissa tidigare lagförslag

Rörande frågan om tillämpning av produktsäkerhetslagstiftningen på offentliga tjänster har förekommit följande.

Den första produktsäkerhetslagen (1988:1604) gällde som framgått varor och tjänster som tillhandahölls i näringsverksamhet. I propositionen anfördes – med anledning av ett remissyttrande av Konsumentverket – att också farliga produkter som enskilda människor kom i kontakt med i offentliga miljöer i stor utsträckning skulle vara underkastade lagstiftningen, exempelvis leksaker som användes på daghem och sådan inredning som användes i sjukvård och utbildning; onekligen kom dock även sådana produkter m.m. som sjukvårdsapparater och fasta lekredskap för barn också att falla utanför lagens tillämpningsområde. Förhoppningsvis skulle den föreslagna lagen ytterligare komma att höja säkerhetskraven på det angivna området. Sådana varor och tjänster som tillhandahölls inom ramen för myndighetsutövning och offentlig service borde för närvarande inte omfattas av lagen.⁶ I författningskommentaren anfördes att begreppet näringsidkare hade samma innebörd som det överlag hade inom konsumenträtten; det avsåg envar som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomiskt slag. Bl.a. räknades statliga eller

⁵ Se bl.a. 1 kap. 9 §.

⁶ Prop. 1988/89:23 s. 35.

kommunala bolag eller andra organ vilka driver ekonomisk verksamhet – såsom de statliga affärsverken – som näringsidkare i den verksamheten.⁷

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen förekom flera motioner som gick ut på att produktsäkerhetslagen skulle omfatta också varor och tjänster som tillhandahölls inom den offentliga sektorn. Med anledning härav upprepade Lagutskottet de återgivna resonemangen i propositionen och tillade, att det framstod som befogat att enskilda människor ges ett skydd mot förekomsten av farliga varor och tjänster som tillhandahölls dem i andra sammanhang än lagen angav; det saknades dock underlag för en bedömning hur en sådan lagstiftning närmare borde utformas och vilka varor och tjänster den lämpligen borde omfatta. Utskottet var därför inte berett att förordna en utvidgning av lagen i enlighet med motionerna, utan frågan borde i stället snarast bli föremål för utredning.⁸

Genom ändring i lagen år 1996 kom den att bli tillämplig också på varor – men inte på tjänster – som tillhandahölls i offentlig verksamhet.⁹ Flera skäl anfördes för att inte tjänster inom den offentliga sektorn togs med. En stor del av tjänsterna hade karaktären av myndighetsutövning, och det kunde därför knappast komma i fråga att låta dem kontrolleras och bli föremål för åtgärder inom ramen för lagen. På de kommunala och landstingskommunala områdena rörde det sig delvis om obligatorisk verksamhet som redan var föremål för omfattande tillsyn av olika myndigheter. Det var tveksamt om lagens regler om tillsyn och befogenhet för Marknadsdomstolen att vidta olika åtgärder passade överallt. Det hade inte framkommit något behov av att låta den bli tillämplig på dessa tjänster, som därtill i hög grad var föremål för specialreglering genom lagar och förordningar samt myndighetsbeslut på lägre nivå. Övervägande skäl talade mot att låta lagen omfatta också tjänster på det offentliga området.¹⁰

⁷ Prop. 1988/89:23 s. 76.

⁸ Prop. 1988/89:23 s. 76.

⁹ Se härom prop. 1995/96:123 s. 9 ff.

¹⁰ Se SOU 1994:150 s. 123 ff, prop. 1995/96:123 s. 11 f, bet. 1995/96:LU21 s. 5 f.

Vid tillkomsten av den nu gällande produktsäkerhetslagen ansågs samma begränsning böra gälla; den diskuterades inte närmare vare sig i betänkandet eller i propositionen.¹¹ I riksdagen förekom motionsyrkanden som gick ut på att lagen skulle bli tillämplig också på offentliga tjänster, men utskottet delade regeringens bedömning.¹²

När frågan ånyo aktualiserades vid påföljande riksdag – samtidigt med frågan om utvidgning av konsumenttjänstlagen till offentliga tjänster – vidhöll utskottet sin tidigare uppfattning i frågan.¹³ Bl.a. hänvisades härvid till en färsk departementspromemoria om den framtida konsumentpolitiken, där det framhölls att det fanns grundläggande principiella skillnader mot tjänster inom den offentliga kärnverksamheten, såsom t.ex. sjukvård och skola. Enligt promemorian var det i första hand den offentliga rättsliga lagstiftningen som borde förändras ifall brukarnas rättigheter borde stärkas.¹⁴ I en reservation framhölls emellertid att många av de tjänster som betyder mest för medborgarna är offentligt producerade eller styrda och att konsumentmakten var svagare på dessa områden; en översyn av lagstiftningen borde ske för att så långt som möjligt ge bl.a. produktsäkerhetslagen en enhetlig och konkurrensneutral tillämpning på de olika sektorerna i ekonomin.¹⁵ Denna gång anslöt sig riksdagen till reservationen.

3.4 Annan nordisk rätt

Här ska bara återges sådana regler som har intresse när det gäller utredningsuppdraget om offentliga tjänster.

Den *danska* lov om produktsikkerhet (Lov 1994-05-18 nr 364) är enligt § 1 tillämplig på alla produkter som sätts i om-

¹¹ Se SOU 2003:82 s. 226 f, och prop. 2003/04:121 s. 80 ff, där regeringen främst argumenterade mot en inskränkning av lagstiftningen till att bara gälla varor.

¹² Se bet. 2003/04:LU29 s. 12 f.

¹³ Se bet. 2004/05:LU8 s. 35.

¹⁴ Se Ds 2004:51 s. 68 ff.

¹⁵ Se bet. 2004/05:LU29 s. 82.

sättning och på ”tjenesteydelser, der har tilknydning til en produkt”. Lagen gäller oavsett om produkten eller tjänsten tillhandahålles mot vederlag eller ej. I en kommentar till lagen sägs att uttrycket ”sätts i omsättning” (”bringes i omsætning”) innebär att säkerhetsreglerna kan tillämpas bara mot näringsidkare (”erhvervsdrivende”); också offentliga verksamheter betraktas som näringsidkare, i den utsträckning de utövar en verksamhet som kan jämföras med privatverksamhet.¹⁶ Enligt § 6 är en produkt säker, om den inte innebär hälso- eller säkerhetsrisk för personer eller egendom, när den används till det förutsatta ändamålet eller på ett sätt som den väntas bli använd på; den anses dock inte vara farlig endast därför att det är möjligt att öka säkerheten eller därför att det är möjligt att skaffa en annan och säkrare produkt; motsvarande gäller för tjänster. I § 7 sägs att en produkt förmodas vara säker, om den stämmer med de krav som är fastställd i lagstiftningen eller i nationella standarder som stämmer med EG-regler. Enligt § 8 ska förebyggande åtgärder vidtas mot risker hos tjänster, och § 9 föreskriver en upplysningsplikt om risker med en tjänst och om hur de ska förebyggas. I § 9 stadgas en dokumentationsplikt vid utförande av tjänster. Kontrollmyndigheten (i allmänhet Sikkerhedsstyrelsen, se § 17) kan enligt § 12 ge föreläggande för den som utfört en tjänst att ge upplysningar om risker och hur de ska förebyggas samt att avhjälpa förhållanden som är orsak till risken. I § 13 ges myndigheten rätt att förbjuda tillhandahållande av tjänster som inte är säkra och annonsering beträffande dem, samt att förbjuda att riskabla tjänster inte för utföras eller bara får utföras under bestämda villkor. Enligt § 14 kan myndigheten vid behov upplysa allmänheten om fara med en tjänst. I § 23 föreskrivs att om adressaten vid föreläggande eller förbud enligt §§ 12 och 13 gör invändning kontrollmyndigheten utan onödigt dröjsmål ska föra saken till domstol. §§ 27 och 28 innehåller vissa straffbestämmelser för brott mot lagen.

¹⁶ Se kommentaren till lagen i danska Karnov, not 1.

Den *finländska* lagen 30.1.2004/75 om konsumtionsvarors och konsumenttjänsters säkerhet gäller enligt 1 § – förutom konsumtionsvaror – konsumenttjänster som tillhandahålls, utförs, saluförs, säljs eller på annat sätt överläts. Paragrafen ger vidare en definition dels av näringsidkare, vilken i samband med sin näringsverksamhet överlåter konsumenttjänster, dels av ”annan tjänsteleverantör”; med detta avses en enskild eller offentlig juridisk person som i samband med annan verksamhet än näringsverksamhet överlåter konsumtionsvaror eller konsumenttjänster för att användas av personer som kan jämföras med konsumenter. (Visst undantag gäller för allmännyttig förening.) Det spelar ingen roll om tjänsten är avgiftsfri. Lagen tillämpas på konsumenttjänster till den del det inte i annan lagstiftning föreskrivs att minst samma säkerhetsnivå ska uppnås när det gäller förebyggande av sådana faror för hälsa och egendom som varorna och tjänsterna medför (2 §). Enligt 3 § är näringsidkare och andra tjänsteleverantörer skyldiga att säkerställa att konsumtionsvaran eller konsumenttjänsten inte medför fara för hälsa och egendom i fråga om konsumenter eller andra som berörs av tjänsten samt informera om tjänsten och risker förenade med denna. I 4 § stadgas en skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om eventuella risker som tjänsten medför, och 5 § föreskriver informationsskyldighet till konsumenter m.fl. vid marknadsföring av tjänster om faror förenade med dessa. I 6 och 7 §§ anges utförligt när en konsumenttjänst ska bedömas vara farlig för hälsan. Enligt 8 § utövar Konsumentverket tillsyn i fråga om lagen. I 9–31 §§ ges närmare regler om tillsynen. Bl.a. sägs i 23 och 28 §§ att myndigheten kan förelägga näringsidkare eller annan tjänsteleverantör att vidta olika åtgärder mot risken samt meddela förbud mot tjänstens utförande, bl.a. att rätta till sättet att utföra tjänsten eller uppgifter lämnade om tjänsten och häva det avtal som ingåtts om tjänsten. Regler ges om överklagande av tillsynsmyndighets beslut och om straff vid överträdelse av lagen (34–36 §§). Från det finländska Konsumentverket har uppgetts att tillsyn enligt lagen fått betydelse bl.a. i fråga om kommunala badstränder och terrängskidspår samt offentliga lekplatser;

allmänt betonas lagens betydelse också i fråga om offentliga tjänster.

Den *norska* lov 11 juni 1976, nr 79, om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven) har till ändamål bl.a. att förebygga att konsumenttjänster medför skada på hälsan (§ 1). Den är enligt § 2 tillämplig, utom på produktion, på konsumenttjänster om inte annat särskilt föreskrivs. § 2a definierar bl.a. säker konsumenttjänst; den får inte medföra en oacceptabel risk för hälsoskada som inte stämmer med en hög skyddsnivå för människors hälsa och säkerhet. I § 3 föreskrivs en aktsamhetsplikt vid konsumenttjänster, som innebär aktsamhet och rimliga åtgärder för att förebygga hälsoskada, krav på behövlig kunskap om eventuella risker hos den som bedriver verksamheten samt skyldighet att ge information till den som mottar en konsumenttjänst om sådana risker. § 3b ger närmare kriterier för värdering av säkerheten hos konsumenttjänster. I §§ 6, 6a och 6b finns regler om interimistiska förbud mot att erbjuda konsumenttjänster, återkallelse av konsumenttjänster (genom varning eller rättelse av det riskabla för hållandet) och anmälningsplikt till tillsynsmyndigheten. § 8 ger regler om tillsyn; regeringen bestämmer om tillsynsmyndighet. Straffbestämmelser ges i § 12 om överträdelse av lagen.

Lagen omfattar alltså även offentliga tjänster. Vid tillkomsten av denna regel räknade man inte med att lagen skulle få den största praktiska betydelsen för offentlig verksamhet, men fann ingen grund för att all sådan verksamhet skulle falla utom lagen, bl.a. med tanke på den oklara gränsen mellan offentlig och privat verksamhet. Genom att lagen inte var tillämplig där speciallagar som tillgodosåg säkerheten gällde skulle en rad offentliga tjänster falla utanför dess område. Offentliga tjänster som gällde "handheving av lov og orden" föll i övrigt utanför, något som inte ansågs behövt att säga i lagtexten.¹⁷

Att döma av uppgifter från tillsynsmyndigheten (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap) har lagstiftningen

¹⁷ Ot. prp.nr 50 (1992-93) s. 13, jfr s. 18 f.

haft ringa praktisk betydelse vid sidan av speciallagstiftningen på området.

4 Bör produktsäkerhetslagen utvidgas till offentliga tjänster?

4.1 Allmänt

Enligt utredningsuppdraget synes skälen för att offentliga tjänster skulle omfattas av PSL framför allt vara den likhet situationen har med sådan verksamhet som redan faller under lagen. Man har menat att konkurrensen kunde snedvridas om lindrigare krav skulle ställas på staten, kommuner och landsting än på näringsidkare vid samma typ av tjänster. Självfallet är det dessutom av värde om uttryckliga regler kan öka säkerheten också vid den offentliga verksamheten. Ännu ett argument kan vara att gränsdragningen mellan varor och tjänster är oklar; det kan vara tveksamt om det allmänna tillhandahåller en vara – då PSL gäller – eller en tjänst.

Det framgår emellertid av det förut sagda att frågan om en utvidgning av PSL till olika offentliga tjänster är omstridd och komplicerad. Problemen är här andra än när det gäller varor, där säkerhetsproblemen är väsentligen desamma i offentliga som i privata förhållanden. Frågan har särskilt diskuterats i betänkandet SOU 1994:150, där det föreslogs att dåvarande produktsäkerhetslag skulle utvidgas till att gälla varor som tillhandahålls inom den offentliga sektorn – däremot inte till offentliga tjänster.

Som påpekats i det nämnda betänkandet¹⁸ har man i diskussionen om produktsäkerhetsfrågor traditionellt uppmärksammat

¹⁸ SOU 1994:150 s. 125.

framför allt farliga varor. Tillämpningen på tjänster har kommit i andra rummet; man har mera allmänt framhållit att det också här kan uppstå säkerhetsproblem, men såvitt angår offentlig verksamhet har det sällan getts några exempel på frågans betydelse. Till stor del är det fråga om immateriella tjänster – rådgivning, upplysning och annan service, undervisning m.m. – och här lär bara undantagsvis uppkomma några säkerhetsproblem förbundna med själva tjänsten. I sammanhanget har framhållits att åtskillig annan offentligrättslig lagstiftning ger ett skydd mot person- och sakskador på grund av bristande säkerhet hos tjänster. När man på senare år argumenterat för att PSL skulle bli tillämplig också på nya områden tycks man i allmänhet ha bortsett från att exempelvis sjukvårdslagstiftningen, arbetsmiljölageftningen, byggnadslagstiftningen, transportlagstiftningen och annan speciallagstiftning täcker en ganska betydande del av tjänsterna. Där förekommer en delvis ingående reglering av säkerhetsfrågor. Detta innebär att behovet av en utvidgning är begränsat; att låta PSL omfatta samma tjänster som denna lagstiftning skulle dessutom kunna medföra komplikationer t.ex. när det gäller tillsynsfrågor och olika sanktioner.

När det allmänna tillhandahåller tjänster mot ersättning är det i regel fråga om sådan näringsverksamhet som redan i dag faller under PLS. Ett exempel bland många är transporttjänster av olika slag. Vid andra former av offentliga tjänster föreligger ofta myndighetsutövning, något som särskilt tidigare ansetts som ett väsentligt hinder mot en tillämpning av lagen. Det finns emellertid också åtskillig offentlig serviceverksamhet och liknande där säkerhetsproblem kan uppkomma; utom sjukvård (där dock särskild lagstiftning förekommer) kan framhållas annan vård och omsorg, både för äldre och ungdom, skol- och förskoleverksamhet och hemtjänst. Det synes vara särskilt dessa situationer som man tänkt på när man i diskussionen krävt en utvidgning av PSL. Vidare förekommer en kommunal verksamhet där lokaler och anläggningar ställs till förfogande för allmänheten, t.ex. lekplatser (där säkerhetsfrågorna nyligen föranlett en rapport från

Konsumentverket¹⁹), badplatser, idrottsplatser, tennishallar, skidanläggningar m.m. Som framgår av fortsättningen uppfattas detta ofta som tillhandahållande av tjänster av olika slag bl.a. i Konsumentverkets praxis. Eftersom dessutom rådgivning och liknande verksamhet anses som tjänst (jfr 3.1 ovan), finns här ett ganska betydande område där säkerhetsfrågor kan bli aktuella, exempelvis vid konsumentupplysning rörande farliga produkter av olika slag,

Som framgått har man i våra nordiska grannländer ansett lagstiftning om produktsäkerhet kunna omfatta också offentliga tjänster; i Danmark gäller visserligen detta bara när de har karaktären av näringsverksamhet, men i Finland och Norge har man inbegripit också dessa tjänster utan några undantag. Det finns skäl att i varje fall överväga något motsvarande för Sveriges del.

4.2 Produktsäkerhet vid myndighetsutövning

Vill man utvidga lagstiftningen på det sätt som direktiven anger går det inte att förbigå problemen med myndighetsutövning, något som ofta skett när man på senare år argumenterat för en sådan reform. Begreppet får betydelse inom lagstiftningen på åtskilliga områden – utom förvaltningsrätten kan nämnas statsrätten (se bl.a. 11 kap. 6 och 7 § RF), skadeståndsrätten (se 3 kap. 2 § SkL) och även straffrätten. Väsentligen är innebörden densamma i alla dessa sammanhang. Med myndighetsutövning avses sålunda beslut och åtgärder som är ett uttryck för samhällets rätt att utöva makt i förhållande till medborgarna. Myndigheten bestämmer ensidigt över den enskildes skyldigheter eller rättigheter, inbegripet förmåner som den enskilde inte kan få på annat håll; det är i detta senare fall fråga om en sorts monopolställning. Vid myndighetsutövning handlägger som huvudregel varje myndighet ärenden mot den enskilde på eget ansvar ("självständighetsprincipen"; jfr åter 11 kap. 7 § RF).

¹⁹ Marknadskontroll av lekredskap 2008. Säkerhet och tillgänglighet. Konsumentverket, rapport 2008:15.

Det står klart att en ganska betydande del av de tjänster som skulle föras in under lagen kan ha denna karaktär eller i vart fall ha nära sammanhang med myndighetsutövning. I 1994 års betänkande nämns som exempel särskilt hälso- och sjukvården och utbildningsväsendet, där dock verksamheten ganska sällan har karaktär av maktutövning. Även inom polisväsendet och kriminalvården kan förekomma åtgärder som trots tvångsinslag samtidigt kan betecknas som tjänster. Särskilt när myndighetsutövningen tar formen av fysiskt handlande, kan det föreligga risker för skada på person eller egendom, men detta kan också tänkas i situationer där myndigheten fordrar ett visst handlande av den enskilde. Också vid rådgivning och information i samband med myndighetsutövning kan det vara angeläget att den enskilde inte får anvisningar som medför risker av detta slag.

Även i dessa fall finns det naturligtvis i och för sig goda skäl att kräva sådana säkerhetsåtgärder som framgår av PSL. Det kan påpekas att varken finländsk eller norsk lag på området särbehandlar myndighetsutövning i sammanhanget, även om man i Norge ansett överflödigt att uttryckligen undanta handhavande av lag och ordning från lagen (se 3.4 ovan). Från svensk synpunkt skulle det emellertid te sig säreget om en tillsynsmyndighet, t.ex. Konsumentverket, skulle ingripa när en annan myndighet utövar offentlig makt och förelägga hur detta ska ske; det skulle bl.a. stämma illa med principen om myndigheternas självständighet. Situationen är här en annan än när varor tillhandahålls i offentlig verksamhet; då är det typiskt sett inte fråga om myndighetsutövning, i varje fall inte när det gäller varans skick. Tjänster av olika slag utgör däremot ofta en verksamhet som direkt skulle påverkas av tillsynsmyndighetens förelägganden och anvisningar. Visserligen avser åtskilliga säkerhetsåtgärder myndigheters verksamhet i stort, där det kan vara acceptabelt att en myndighet rättar sig efter vad en annan sakkunnig myndighet föreskriver; ett exempel är en omläggning av rutinerna för en verksamhet. Men just utförande av en tjänst inriktar sig i särskild grad på mellanhavanden med vissa enskilda personer, och det skulle stämma illa med nuvarande rättsprinciper om detta skulle

dirigeras av andra än den ansvariga myndigheten. I all synnerhet gäller detta när en myndighet själv utövar tillsyn över privat verksamhet (eller någon gång över egen verksamhet), där säkerhetsfrågor blir aktuella; det är knappast tänkbart att en annan myndighet skulle lägga sig i hur tillsynen utövas.

Vill man utvidga lagen till fall av myndighetsutövning synes det därför lämpligt att under alla förhållanden undanta reglerna om förelägganden mot den myndighet som utför den verksamhet där säkerhetsfrågor aktualiseras, och vidare reglerna om förhandling med myndigheten. Här bör de särskilda bestämmelserna för myndighetsutövningen tillämpas utan modifierationer.

När det gäller återkallelse av tjänsten – i och för sig ett föga träffande uttryck för de åtgärder som avses – är det tveksamt om man ska kräva att en myndighet vars myndighetsutövning innebär vissa skaderisker avhjälpas dessa eller lämnar ersättning för avhjälpandet (se 19 §). Även frånsatt att också detta skulle innebära ett ingrepp i myndighetens självständighet torde något sådant te sig som ett främmande inslag i många myndigheters verksamhet. Bestämmelserna om återkallelse kan tänkas passa någorlunda vid sådan mindre vanlig myndighetsutövning som innebär att lös egendom, lokaler eller anläggningar ställs till förfogande för konsumenter, det blir då fråga om att avhjälpa säkerhetsbrister i den använda egendomen. Att tala om erbjudanden från myndigheten till den enskilde verkar dock opraktiskt också i sådana fall, särskilt som det normalt är fråga om tillfällig användning. Det bör räcka med de krav på säkerhetsåtgärder och information som lagen ställer upp i övrigt. Detsamma gäller när bristen består i farliga rutiner vid tjänsternas genomförande. I skyldigheten att vidta säkerhetsåtgärder måste rimligen ingå att man rättar till sättet att utföra tjänsten, när det visar sig riskabelt. Det finns ingen anledning att komplicera reglerna om dessa tjänster med återkallelse regler; de bör få betydelse bara utanför myndighetsutövningens område.

Däremot finns inga hinder att fordra att myndigheten också vid myndighetsutövning iakttar det allmänna säkerhetskravet enligt 7–12 §§, ger säkerhets- och varningsinformation enligt 13

och 14 §§, samarbetar med näringsidkare och andra myndigheter enligt 22 § och underrättar tillsynsmyndigheten enligt 23 §. Sådana försiktighetsmått, som får företas på myndighetens eget ansvar, är väl förenliga med vad som annars gäller för myndighetsutövningen.

Brister myndigheten i dessa avseenden, bör påföljden som sagt inte bli föreläggande enligt PSL:s regler; däremot kan i alla händelser skadestånd utgå enligt 3 kap. 1 eller 2 § SkL om skada skulle uppkomma. Vidare bör naturligtvis den myndighet som har att övervaka verksamheten kunna vidta åtgärder för att trygga säkerheten: kriminalvårdsstyrelsen ingriper t.ex. mot riskabla förhållanden inom kriminalvården.

Ett särskilt problem är möjligheten att påföra sanktionsavgifter. Sådana kan redan nu åläggas staten eller kommun på grund av bristande säkerhet hos varor; även om denna möjlighet inte diskuterades särskilt när avgifterna infördes genom PSL – i propositionen talades bara om ”näringsidkare”²⁰ – innebär det inget principiellt nytt om detsamma sker i fråga om offentliga tjänster. Inom miljöretten kan sålunda miljöstraffavgifter redan i dag påföras myndigheter vid överträdelser av miljöbalken (se närmare 30 kap 1 §). Att märka är emellertid att, enligt allmänna principer, avgiften inte anses kunna utgå på grund av att reglerna åsidosatts vid myndighetsutövning.²¹ Avgörande torde här vara samma krav på självständighet i myndighetsutövningen som berördes på tal om tillsyn.

Enligt 37 § PSL kan – såvitt gäller tjänster – en näringsidkare åläggas att betala sanktionsavgift bl.a. vid brott mot det allmänna säkerhetskravet i 7 §, vid försummad varningsinformation eller säkerhetsinformation (13 och 14 §§), vid underlåten återkallelse (19 §) och vid försummad underrättelseskyldighet (23 §). I varje fall brott mot säkerhetskravet kan tänkas ha skett i själva den myndighetsutövande verksamheten, och övriga överträdelser kan

²⁰ Se prop. 2003/04:121 s. 152 ff.

²¹ Se prop. 2005/06:182 s. 48 f och Rubenson i Bengtsson-Bjällås-Rubenson-Strömberg, Miljöbalken. En kommentar (supplement 2007) s. 30:6 f, med hänvisning till vissa domar av Miljööverdomstolen och även till NJA 1988 s. 503 I.

ha så pass nära samband med denna verksamhet att de får anses ha skett vid myndighetsutövning. Även om frågan kanske inte har så stor praktisk betydelse finns det ingen anledning att i PSL gå ifrån den allmänna grundsats som nyss berörts. Undantag bör alltså göras också från bestämmelserna om sanktionsavgifter när det gäller myndighetsutövning. Man kan utgå från att myndigheten även utan hotet om sanktionsavgift iakttar säkerhetskraven; redan skadeståndsansvaret bör ha denna effekt.

Sammanfattningsvis kan sägas att vid en utvidgning av PSL till offentliga tjänster undantag i vart fall får göras för bestämmelserna i 19 §, i 26–32 §§ samt i 37–43 §§ i fråga om tjänster som innebär myndighetsutövning. Med all sannolikhet är övriga regler i lagen tillräckliga för att tillgodose kraven på säkerhet också i denna verksamhet – i vissa fall i förening med speciallagstiftning om verksamheten i fråga. Det väsentliga är att myndigheterna är medvetna om riskerna och samarbetar med tillsynsmyndigheterna för att öka säkerheten; vid sidan härav framstår möjligheten att ge föreläggande och förbud som mindre viktig. Tillsynen enligt PSL anses verka huvudsakligen genom förhandlingar och påpekanden, medan formella beslut riktade till näringsidkarna spelar en begränsad roll.

4.3 Några slutsatser

Om man på detta sätt kan lösa problemet med PSL:s tillämpning vid myndighetsutövning, synes det inte finnas några avgörande hinder för att utvidga lagen till att gälla också när tjänster tillhandahålls i offentlig verksamhet. Visserligen finns det åtskilliga offentliga tjänster som inte aktualiserar några säkerhetsproblem, och i många fall fyller speciallagstiftning på området ungefär samma funktion som PSL:s bestämmelser. En ändring i PSL skulle dock fylla vissa luckor i nuvarande konsumentskydd och kanske också göra en del myndigheter mera säkerhetsmedvetna; liksom annars lär den väsentliga vinsten med att tillämpa PSL

vara att den verkar preventivt.²² Den innebär en särskild påminnelse för den som bedriver en verksamhet att självmant se till att säkerhetskraven iakttas; i så fall blir det bara undantagsvis som ett myndighetsingripande kan anses nödvändigt. På vissa områden bör skärpta säkerhetskrav få skadeståndsrättsliga konsekvenser: konsumenternas möjligheter att göra gällande ansvar för vållande hos staten eller kommunen kommer att förbättras när man kan hänvisa till uttryckliga krav av detta slag. Genom utvidgningen undgår man dessutom en gränsdragning mellan varu- och tjänsteområdet som kan vålla svårigheter inte minst inom den offentliga sektorn.²³

Vidare kan framhållas, att det delvis föreligger sådana likheter med privat verksamhet att det är konsekvent att tillämpa samma regler också i fråga om säkerheten hos tjänster. I annat fall kan samma typ av tjänster bli underkastade varierande kontrollregler beroende på vem som utövar verksamheten, en ordning som inte kan anses konkurrensneutral; betydelsen av detta ökar genom tendensen att privatisera olika offentliga verksamheter.²⁴ Även om olägenheterna med en sådan ordning inte ska överdrivas – i praktiken torde de inte så ofta bli aktuella – utgör också de ett särskilt skäl för utvidgningen av lagen. Ett problem utgör här också den oklara gränsen för vad som utgör näringsverksamhet och följaktligen redan nu faller under PSL. Om en kommun t.ex. utför tjänster mot avgift, kan den ofta betraktas som näringsidkare – dock knappast om avgiften bara avser att täcka vissa kostnader för kommunen. Det är en fördel om man övergår till en ordning där gränsen skulle sakna praktisk betydelse.

I vart fall från konsumentsynpunkt står det sålunda klart att en utvidgning kan vara motiverad. Vad gäller betydelsen av en reform ur det allmännas synvinkel, bör åter framhållas att det är långtifrån alla typer av tjänster som aktualiserar några säkerhetskrav; vid kontakter med Sveriges kommuner och landsting

²² Jfr SOU 1994:150 s. 116.

²³ Jfr prop. 2003/04:121 s. 81.

²⁴ Förhållandet har framhållits också av Produktsäkerhetsutredningen i SOU 1994:150 s. 126 f men inte ansetts som tillräcklig anledning att utvidga lagen till offentliga tjänster.

har man haft svårt att ange några särskilda områden där utvidgningen skulle medföra problem. De säkerhetsmått som kan komma i fråga lär redan te sig befogade bl.a. för att staten och kommunerna ska undvika skadeståndsansvar vid eventuella olyckor. Utvidgningen bör knappast te sig betungande från det allmännas synpunkt.

Som förut påpekats förekommer ibland särskild lagstiftning om säkerhetskrav vid offentliga tjänster. Enligt 3 § produktsäkerhetsförordningen ska en statlig myndighet som enligt någon annan författning har tillsyn över efterlevnaden av särskilda bestämmelser om produktsäkerhet i fråga om vissa varor, tjänster eller risker vara tillsynsmyndighet också enligt produktsäkerhetslagstiftningen; exempelvis Boverket kommer att även i fortsättningen sköta tillsynen över byggnader och anläggningar. I annat fall ankommer tillsynen på Konsumentverket. Gränsdragningsfrågorna lär inte bli särskilt svåra; problem av det slaget kan för övrigt uppkomma redan nu när det gäller privata tjänster. Problemen bör utan svårigheter kunna klaras av genom samarbete mellan Konsumentverket och den andra tillsynsmyndigheten.

Det kan slutligen framhållas att reformen knappast kräver några större ingrepp i PSL; som framgår av fortsättningen behöver endast ett fåtal paragrafer ändras.

Resultatet blir att övervägande skäl talar för att utvidga lagen till offentliga tjänster av olika slag. I det följande ska beröras vissa detaljfrågor som i så fall kommer upp.

5 Tjänstebegreppet

Av betydelse för den diskuterade reformen är vad som egentligen innebär tjänster i offentlig verksamhet. Begreppet tjänst är för närvarande ganska oklart; det definieras inte i vare sig PSL eller konsumenttjänstlagen (som ju bara rör tjänster av viss preciserad typ), för övrigt inte heller i EG:s tjänstedirektiv²⁵. Från språklig synpunkt lär man kunna tala om tjänster bara när det gäller en prestation som i sig innebär en fördel av något slag för andra parten. Om betalning utgår saknar betydelse. Frågan är emellertid vad som i övrigt kännetecknar prestationen. I motiven till nuvarande PSL har gränsdragningen mellan varor och tjänster ansetts inte innebära några större tillämpningsproblem, särskilt eftersom de reglerades huvudsakligen på samma sätt; någon anledning att definiera begreppet skulle därför inte finnas. Det framhölls att risker hos en vara som ställs till konsumentens förfogande inom tillhandahållandet av en tjänst omfattades av regleringen av varor, om de uppkom vid en rimligen förutsebar användning av varan. Skulle risker däremot uppkomma på grund av det särskilda sätt på vilket tjänsteleverantören använde varan, omfattades de däremot av regleringen av tjänster.²⁶

Inom Konsumentverket synes man ha ansett betalningen vara ett avgörande moment, när tjänsten ska skiljas från andra aktivi-

²⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden, EUT 376, 27.12.2006, s. 1, Celex 32006L0123.

²⁶ Se prop. 2003/04:121 s. 81 f. Det tilläggs att renovering eller reparation av en vara i och för sig utgör en tjänst, men att de risker för konsumenter som kan uppkomma är förknippade med den kommande användningen av varan; här skulle i princip bestämmelserna om varor gälla.

teter som personer kan ta del av.²⁷ Tar det allmänna betalt är det ofta fråga om sådan näringsverksamhet som redan nu faller under lagen. Men detta kan inte gärna bli avgörande om lagen ska utvidgas till offentliga tjänster av alla möjliga slag. Om den enskilde medborgaren eller skattebetalarna finansierar verksamheten bör inte påverka säkerhetskraven. Vill man komma till rätta med säkerhetsproblemen vid offentlig service, måste man ta med också fall där den ges gratis. Det bör framhållas att den motsvarande finländska lagen tillämpas också på avgiftsfria tjänster (se 3.4 ovan).

Motivens återgivna resonemang synes ta fasta på ett annat drag som i vart fall språkligt sett framstår som ett karakteristiskt för tjänster: att de innefattar något moment av arbete utöver själva tillhandahållandet av viss egendom. Är det lös egendom som tillhandahålls, t.ex. redskap och maskiner, får skillnaden mindre praktisk betydelse (även frånsatt att situationen är ovanlig vid offentlig verksamhet): när det inte är fråga om säkerhet hos en tjänst gäller det säkerheten hos en vara. Skillnaden blir däremot av vikt när det gäller fast egendom eller andra fasta saker, t.ex. byggnader och andra anläggningar; dessa anses inte omfattade av varubegreppet.²⁸ Frågan är i vad mån säkerhet hos sådan egendom – som ofta tillhandahålls i offentlig verksamhet – regleras av lagen. Enligt motiven till 1988 års produktsäkerhetslag skulle detta visserligen gälla arbete på fast egendom och byggnader men däremot inte ”nyttigheter” som fast egendom och byggnader på annans mark; dessa hade en ganska speciell karaktär och utgjorde inte några naturliga objekt för produktsäkerhetslagstiftning.²⁹ Konsekvensen synes bli att när en risk berodde på dåligt underhåll eller dåligt reparationsarbete på en byggnad etc. lagen skulle bli tillämplig, men inte om man tillhandahöll en byggnad eller anläggning som i och för sig var

²⁷ Se Konsumentverkets bakgrundsredogörelse i Metodbeskrivning av tjänsterelaterade skadefall utifrån ett skadeståndsbaserat skaderegister, rapport 137 från Olycksanalysgruppen vid Norrlands universitetssjukhus, Umeå.

²⁸ Se prop. 2003/04:121 s. 73.

²⁹ Se prop. 1988/89:23 s. 35 f.

olämpligt inrättad från säkerhetssynpunkt – här skulle arbetsmomentet saknas.

Gränsdragningen förefaller svår och dessutom ganska godtycklig. Att anknyta till det tjänstebegrepp som används i diskussionen om en utvidgning av konsumenttjänstlagen (se Ds 2008:55) är emellertid knappast befogat; det är då fråga om räckvidden av en civilrättslig reglering, där andra rättspolitiska synpunkter framträder. Avgörande för PSL:s räckvidd bör vara i vilken utsträckning dess system är lämpligt för att trygga konsumenter mot skadefall. Då krävs ett vidsträcktare tillämpningsområde.

Konsumentverkets praxis tycks bygga på sådana synpunkter. Enligt en rapport av Konsumentverket har personskador bl.a. i simhallar och på klätterväggar ansetts ha inslag av tjänsteproduktion.³⁰ Man kan göra gällande att själva tillhandahållandet av en särskilt inrättad byggnad eller anläggning bör vara en åtgärd som faller under tjänstebegreppet. I varje fall när det gäller tillfällig användning av byggnaden eller anläggningen kan det vara angeläget att PSL blir tillämplig. I tjänstebegreppet lär emellertid samtidigt ligga att nyttigheten tas i anspråk frivilligt; det kan knappast bli tal om en tjänst när någon tvingas att hålla till i en lokal, t.ex. ett häkte eller en skolsal. I så fall kan för övrigt ofta myndighetsutövning föreligga, eller också regleras lokalens eller anläggningens beskaffenhet av särskilda föreskrifter. Å andra sidan kan tillträde till en offentlig lokal mot avgift bedömas som näringsverksamhet och därför redan nu falla under lagen.

Om nu PSL ska utvidgas till offentliga tjänster, synes alltså vara skäl att klargöra att varje upplåtelse av byggnad eller offentlig anläggning för tillfällig användning utgör en tjänst; tillsynspraxis kan här inte grundas på reglerna om varor. Det kräver i så fall ett tillägg i lagen. Det är inte helt klart om detta innebär en utvidgning av tjänstebegreppet som det uppfattas nu; inom

³⁰ Se PM 2003:12. Tjänsterelaterade risker och skador (Konsumentverket-KO) s. 20 ff.

Konsumentverket synes man i varje fall närmast se det som ett förtydligande av nuvarande rättsläge.³¹

Vidare kan nämnas att, enligt uppgift från Konsumentverket, motsvarande praxis också tillämpas i vissa fall när lös egendom – alltså varor i vidsträckt bemärkelse – tillhandahålls konsumenter för användning, t.ex. vid uthyrning av kanoter, snöskotrar och dykutrustning. Tanken är att här skulle behövas särskild information, inte därför att egendomen skulle vara farlig i sig utan eftersom dess användning – i vart fall av omdömeslösa personer – i vissa fall kan medföra säkerhetsrisker, om inte användarna får närmare instruktioner. Man menar att tillhandahållandet är en sorts tjänst och anser sig tillämpa regler om information vid tjänster. Emellertid kan motsvarande krav på information grundas också på reglerna om varor; i båda fallen får man ta hänsyn till bl.a. om risken är godtagbar med hänsyn till varans eller tjänstens användning (8 §) och till de risker användningen kan innebära för vissa konsumentgrupper (9 § 4 p. och 10 § 4 p.). Det bör inte spela någon roll om man betonar tjänstemomentet eller ej. Det verkar därför inte nödvändigt med en regel att tillhandahållande av viss lös egendom får ses som en tjänst; Konsumentverket bör kunna fortsätta med sin praxis.

Vad som nu sagts innebär att i PSL bara behöver tilläggas följande bestämmelse, förslagsvis i anslutning till definitionerna i 6 §:

Som tjänst anses också att en näringsidkare eller myndighet tillhandahåller en lokal eller anläggning för tillfällig användning av konsumenter.

³¹ Se den nyss nämnda rapporten; inställningen har senare bekräftats av Konsumentverket.

6 Närmare om utvidgningens innebörd

6.1 Allmänt

Den utvidgning som nu diskuterats tycks få en ganska begränsad räckvidd. En hel del typer av tjänster där säkerhetsproblem framträtt utövas normalt inte i offentlig regi, t.ex. s.k. upplevelsetjänster och andra turisttjänster. När offentlig service består av immateriella tjänster uppkommer som sagt sällan några sådana problem, utom kanske vid rådgivning och information om verksamhet som i sig medför vissa risker. När enskilda näringsidkare tillhandahåller lokaler och anläggningar för kortvarig användning, anses som nämnt detta som en sorts konsumenttjänst, även om frågan sällan synes ha blivit aktuell i praxis. Exempel utöver de nämnda är skidanläggningar, gymnastiksalar, idrottsplatser, tennisbanor, nöjesfält, campingplatser och gocartbanor. I stor utsträckning gäller här de särskilda säkerhetskraven i byggnadslagstiftningen och ordningslagen (se ovan), men där de inte blir tillämpliga eller framstår som otillräckliga får PSL betydelse. Uthyrning av lös egendom, t.ex. kanoter, får däremot räknas som tillhandahållande av varor om den inte förenas med instruktion till användaren och lär i varje fall inte vålla några särskilda problem i sammanhanget (jfr 5 ovan). Ridskoleverksamhet får däremot bedömas som en tjänst trots att hästar tillhandahålls. Delvis förekommer offentliga tjänster av samma slag, t.ex. tillhandahållande av kommunala badanläggningar och museer, gratis eller mot inträde, och lekplatser. De får nu bedömas på samma

sätt. Det förekommer också mera speciella kommunala tjänster, t.ex. när kommunen tillhandahåller trygghetslarm för äldre personer. Sådan verksamhet som snöröjning får utföras med beaktande av lagens regler. Mottagningar i samband med serviceverksamhet, såsom socialvård, sjukvård och tandvård, kan också nämnas; själva serviceverksamheten regleras ofta i särskilda lagar, men inte de yttre förhållanden där den erbjuds. Allt detta ska nu falla under lagstiftningen, oavsett om det allmänna kan anses som näringsidkare eller ej.

Vissa typer av offentliga tjänster innebär att en konsument frivilligt får vistas mer än tillfälligt i lokaler som det allmänna tillhandahåller. Samtidigt blir de föremål för åtgärder som motiverar att förhållandet rubriceras som en tjänst. Ett exempel är äldreomsorg, ett annat förskola och barnomsorg. Om myndighetsutövning är det normalt inte fråga om här, och PSL bör i så fall vara tillämplig i dess helhet i den mån inte särskilda säkerhetsföreskrifter gäller. Som påpekats från Konsumentverkets sida krävs bl.a. i dessa fall utbildning för personalen i fråga om de särskilda säkerhetskraven i PSL.

Så långt innebär lagförslaget inga större problem – man undgår som sagt den besvärliga gränsdragningen mellan tjänster i näringsverksamhet (fast i offentlig regi) och offentliga tjänster. Som framgår av det föregående blir det däremot av betydelse när en tjänst egentligen innebär myndighetsutövning. I detta ligger ju ett inslag av offentligt tvång; den enskilde står i ett beroendeförhållande till myndigheten, vilket ibland kan göra det tvivelaktigt om man alls kan tala om en tjänst. I varje fall när någon frihetsberövas lär detta strida mot normalt språkbruk; en tjänst ska som sagt vara till konsumentens omedelbara fördel, och att ett omhändertagande på sikt kan bli till nytta för honom lär inte spela någon roll i sammanhanget. PSL blir därför inte tillämplig i sådana förhållanden (vilket naturligtvis inte hindrar att myndigheten även utan lagstöd kan vara skyldig att vidta lämpliga åtgärder för den frihetsberövades säkerhet). Däremot kan man tala om tjänster som innebär myndighetsutövning när det gäller service till parter, vittnen och allmänhet i samband med rättegångar.

gångar, polisförhör och obligatorisk kontrollverksamhet. Här bör alltså lagens allmänna säkerhets- och informationskrav gälla vid sidan av speciella föreskrifter, fast påföljderna vid överträdelse inte blir desamma (jfr 4.2 ovan).

Som framgått medför inte förslaget att andra myndigheter än i dag skulle få tillsyn, när särskild lagstiftning gäller om säkerheten. Konsumentverket övertar inte deras uppgifter. De får emellertid iakttä de nya säkerhetskraven.

Det bör också framhållas att den nya lagstiftningen inte innebär att tillsynsmyndigheten skulle kunna framtvinga nya verksamheter från kommunens sida, såvida de inte direkt går ut på att motverka vissa konkreta säkerhetsrisker. Men om en verksamhet påbörjas, måste man se till att den sköts på ett sätt som stämmer med säkerhetskraven.

6.2 Ändrad tillämpning av vissa bestämmelser

Vad som nu sagts motiverar ändringar i vissa paragrafer i PSL; de ska närmare behandlas i författningskommentaren. Flertalet bestämmelser som berör tjänster bör emellertid kvarstå oförändrade, fast deras tillämpning får anpassas efter lagens utvidgning. Om detta kan sägas följande.

Enligt 5 § ska särskilda säkerhetskrav i annan författning eller i EG-förordningar eller EG-direktiv ta över PSL:s regler. Detta blir nu aktuellt bl.a. inom den offentliga sjukvården, polisverksamheten och kriminalvården, liksom vid användning av byggnader och andra anläggningar som faller under byggnadslagstiftningen. Som nämnts i det föregående ska PSL dock liksom tidigare fylla ut eventuella luckor i sådana speciella föreskrifter, exempelvis i fråga om säkerhets- och varningsinformation. Konsumenterna ska garanteras den skyddsnivå som anges i PSL.³² I och för sig bör detta inte vara något större praktiskt problem. Resultatet lär bara bli att den ansvariga myndigheten skärper

³² Se prop. 2003/04:121 s. 191.

kraven på säkerhet i vissa hänseenden. Också här kan det dock fordras viss utbildning för att personalen ska tillgodose de typer av säkerhetskrav som ställs i denna lag. När det gäller tillsynen får man som nämnt förutsätta ett samarbete mellan Konsumentverket och den andra myndigheten, kanske med en uppdelning av tillsynen efter kompetens. Några särskilda regler om detta behöver inte tas in i lagen.

I 10 § regleras bedömningen om en risk ska anses som godtagbar och förenlig med en hög skyddsnivå. Paragrafen ska tillämpas på samma sätt vid offentliga tjänster. Vissa av de omständigheter som nämns torde dock i praktiken få mindre betydelse, bl.a. tjänstens inverkan på varor.

Detsamma kan sägas om 12 §, där dock i hänvisningen till god sed i den berörda branschen också den berörda verksamheten bör nämnas i lagtexten.

Informationsreglerna i 13 och 14 §§ torde innebära ökade krav på vissa offentliga tjänster. De bör få betydelse bl.a. när lokaler eller anläggningar upplåts för användning av konsumenter, liksom i olika fall av vård och omsorg. Också vid offentlig hemtjänst finns det anledning att iaktta informationskraven t.ex. när en äldre person ska hantera en anordning som installerats i lägenheten. Vid rådgivning från myndigheternas sida får man uppmärksamma möjliga risker med de åtgärder man rekommenderar och informera om dem.

Sammanfattningsvis kan sägas att de säkerhetskrav som framgår av 7–14 §§ nu ska tillämpas fullt ut också i offentlig verksamhet.³³ Myndigheterna får alltså – oavsett om myndighetsutövning föreligger eller ej – bl.a. klargöra fördelningen av ansvar för säkerhetsarbetet, inventera och bedöma förekommande skaderisker, göra en åtgärdsplan om den inte framstår som helt obehövlig, vidta behövliga åtgärder – bl.a. se över rutinerna i arbetet – utbilda personal i säkerhetsfrågor och informera enskilda som kommer i kontakt med myndigheten om riskerna. En försiktig-

³³ Jfr härom Konsumentverkets Vägledning till systematiskt säkerhetsarbete för konsumenttjänster.

hetsprincip ska gälla vid myndigheternas agerande, fast den inte finns fastslagen i lagen.³⁴ Sådana åtgärder får samordnas med det systematiska säkerhetsarbete som redan åligger myndigheterna enligt exempelvis arbetsmiljölagen och lagen om skydd mot olyckor. Allt detta bör sedan dokumenteras för att uppföljning och utvärdering ska underlättas.

Reglerna om återkallelse i 19 § lär ha begränsad betydelse vid offentliga tjänster, även fränsett att de inte blir tillämpliga vid myndighetsutövning (se 4.2 ovan). När egendom mera tillfälligt tillhandahålls som led i serviceverksamhet eller liknande blir det sällan fråga om några erbjudanden att avhjälpa brister eller betala ett avhjälpande; egendomen ska tas tillbaka och eventuella fel rättas till. På samma sätt ska myndigheten upphöra med riskabla rutiner utan att det blir fråga om återkallelse i lagens mening. Exempelvis vid hemtjänst hos äldre är det dock tänkbart att brister i någon installation eller liknande måste avhjälpas enligt paragrafen. Felaktig information om säkerhetsfrågor bör omedelbart korrigeras. Vid bl.a. offentlig sjuk- och tandvård lär särskilda föreskrifter huvudsakligen ta över PSL:s bestämmelse.

I 20 § finns regler om förebyggande produktsäkerhetsarbete, bl.a. registrering av inkomna klagomål om skaderisker. De omfattar emellertid inte tjänster, något som motiverats med att det var svårt att överblicka konsekvenserna av en sådan utvidgning.³⁵ Från Konsumentverket har framhållits att det skulle ha värde med en registrering av klagomål också då det gäller tjänster. Frågan om utvidgning av 20 § torde emellertid falla utanför uppdraget, och här föreslås ingen ändring i paragrafen.

Bestämmelserna om samarbete och underrättelseskyldighet i respektive 22 och 23 §§ bör tillämpas på samma vis vid offentliga tjänster.³⁶

Tillsynsreglerna i 26–30 §§ blir som nämnt aktuella endast i den mån tjänsten inte innebär myndighetsutövning. Vid offentlig serviceverksamhet tillämpas de bara i den utsträckning inte

³⁴ Jfr prop. 2003/04:121 s. 91.

³⁵ Prop. 2003/04:121 s. 122.

³⁶ Se närmare prop. 2003/04:121 s. 123 ff.

särskilda föreskrifter gäller enligt 5 §. De olika myndigheterna behåller sitt ansvar enligt sådan lagstiftning, och enligt 5 § blir i första hand denna tillämplig när den avser samma frågor som PSL. Konsumentverket är tillsynsmyndighet också då det gäller offentliga tjänster, i den mån de inte omfattas av någon annan myndighets ansvarsområde. När det är fråga om myndighetsutövning, ska myndigheterna visserligen iaktta de flesta övriga regler i PSL i övrigt, men påföljder vid brister i säkerheten får tas upp i annat sammanhang – också här ofta av särskild myndighet som har tillsynen över verksamheten. Rikspolisstyrelsen får alltså i vanlig ordning ingripa mot brister i polisverksamheten, Socialstyrelsen vid brister i fråga om vård och omsorg när detta innebär myndighetsutövning, Kriminalvården vid brister inom dess område, Boverket och byggnadsnämnd när det är byggnadslagstiftning som eftersatts.

Enligt 30 § får föreläggande eller förbud meddelas mot varje näringsidkare som tillhandahåller, har tillhandahållit, tar befattning med eller har tagit befattning med en farlig vara eller tjänst. Bestämmelsen blir tillämplig också vid offentliga tjänster som inte innebär myndighetsutövning. När tillsynsmyndigheten ska bestämma vilken eller vilka som åtgärden ska vidtas mot, ska enligt 30 § 2 st. bl.a. beaktas vem som har de bästa förutsättningarna att uppfylla ändamålet med föreläggandet (p. 1) och vilken verkan ett föreläggande får för adressaten (p. 3). I allmänhet torde båda dessa synpunkter tala för att föreläggandet riktas mot den myndighet som utfört den farliga tjänsten. Om risken beror på brister i material eller annan egendom som använts i sammanhanget finns dock snarare anledning att ingripa mot den som tillverkat eller distribuerat egendomen i fråga. Motsvarande torde gälla företagare som i egen näringsverksamhet sysslar med rådgivning eller undervisning vid hantering av egendom som kan medföra risker. Exempel är instruktörer vid dykning och ridlärare; det kan vara lämpligare att vända sig mot dessa personer, vilkas anvisningar har avgörande betydelse för säkerheten. I praktiken lär det ha mindre betydelse vem som först fört in tjänsten på den svenska marknaden (p. 2).

Bestämmelserna om sanktionsavgifter (37–43 §§) gäller som nämnt inte heller vid tjänster som innebär myndighetsutövning (se 4.2 ovan). Däremot kan liksom tidigare också statliga myndigheter påföras sådana avgifter i andra fall. När sådana avgifter ska utges på grund av brister i offentliga tjänster kan det verka tveksamt hur avgifterna ska beräknas. Det väsentliga syftet är att säkerställa att lagens bestämmelser efterlevs, men preventiva hänsyn av dessa slag får en annan karaktär särskilt då det gäller statliga myndigheter. Samtidigt behöver man inte befara att utdömmande av avgiften drabbar oskäligt hårt. Bestämmelsen om att avgiften inte får överstiga 10 procent av näringsidkarens årsomsättning kan inte tillämpas här. Det kan dock verka rimligt att fastställa avgiften till samma belopp som om ett storföretag gjort sig skyldighet till överträdelsen.

Bestämmelserna om överklagande m.m. i 44 och 45 §§ tillämpas på samma sätt vid beslut om offentliga tjänster.

7 Konsekvenser

Som utvecklats i det föregående (avsnitt 4) lär den föreslagna reformen knappast få större praktisk betydelse.³⁷ Statlig verksamhet torde mera sällan beröras av de nya reglerna, och för kommunernas del lär det bara vara på enstaka områden som de föranleder några nya kostsamma säkerhetsåtgärder. De åtgärder som de nya reglerna kräver torde i många fall redan ha vidtagits inom de berörda myndigheterna, eller de skulle i varje fall ha ansetts motiverade av allmänna säkerhetsskäl oavsett produktsäkerhetslagstiftningen. Delvis lär de påkallas av redan gällande säkerhetslagstiftning; som framgått kan många åtgärder som krävs enligt arbetsmiljölagsstiftningen samtidigt skydda utomstående och därför falla under produktsäkerhetslagen, och byggnadslagstiftningen innebär redan säkerhetskrav som går väl så långt som de nu berörda. Inte heller torde Konsumentverkets tillsyn innebära ökade kostnader för verket genom att den nu ska omfatta offentliga tjänster, inte bara varor som tillhandahålls i den offentliga verksamheten.

De ökade säkerhetskraven kan tänkas medföra ett skärpt skadeståndsansvar för det allmänna i vissa situationer (se 4.3 ovan), men detta ansvar är redan i dag förhållandevis strängt. För kommunernas del kan det för övrigt täckas av ansvarsförsäkring, sannolikt mot ingen eller en obetydlig premiehöjning.

³⁷ Som framgått tycks den norska tillsynsmyndigheten inte anse produktkontroll enligt den särskilda lagstiftningen på området utgöra något problem vid offentliga tjänster, och Sveriges kommuner och landsting har haft svårt att ange något område där den kunde få större betydelse.

Sammanfattningsvis kan sägas att de ekonomiska konsekvenserna av reformen kan antas bli obetydliga för det allmännas del. Närmare beräkningar kan knappast göras.

I alla händelser bör reformen som förut utvecklats öka skyddet för enskilda konsumenter i viktiga avseenden och främja konkurrensneutralitet mellan näringsliv och det allmänna; kostnaderna för säkerhetsåtgärder torde sålunda bli i stort sett desamma vid offentliga tjänster som vid motsvarande privata verksamhet.

I övrigt kan man inte vänta några märkbara statsfinansiella effekter av reformen.

Författningskommentar

2 § Lagen tillämpas i fråga om varor och tjänster som tillhandahålls i näringsverksamhet *och i offentlig verksamhet*. En förutsättning är att varan eller tjänsten är avsedd för konsumenter eller kan antas komma att användas av konsumenter.

Vad som sägs i denna lag om näringsidkare och tillverkare gäller också den som i offentlig verksamhet tillhandahåller sådana varor *och tjänster* som avses i första stycket.

Första stycket, som motiverats i avsnitt 4, utvidgar lagens område till att gälla offentliga tjänster. Andra stycket klargör att också då det gäller tjänster reglerna om näringsidkare ska tillämpas på myndigheter. Enligt bestämmelsen gäller detsamma lagens regler om tillverkare, men detta saknar intresse i sammanhanget; de avser bara säkerhet hos varor. Vad utvidgningen till offentliga tjänster närmare innebär för tillämpningen av olika regler i lagen framgår särskilt av avsnitt 6 ovan.

5 § Bestämmelserna i 7, 8, 10 och 12 §§ ska inte tillämpas på tjänster när det gäller risker som omfattas av särskilda säkerhetskrav i någon annan författning.

Bestämmelserna i 13, 14, 19, 22-27, 30-35 och 37-45 §§ ska inte tillämpas på tjänster i den utsträckning det i någon annan författning finns bestämmelser som reglerar samma fråga och som har samma syfte.

Bestämmelserna i 19 §, 26-32 §§ och 37-43 §§ tillämpas inte i den utsträckning en tjänst innebär myndighetsutövning.

Bestämmelsen i tredje stycket är ny. Den har motiverats i avsnitt 4.2. Med att tjänsten innebär myndighetsutövning menas att den

del av verksamheten där riskerna uppkommer har karaktären av myndighetsutövning; den ska alltså innehålla ett moment av tvång eller i alla händelser av myndighetsmonopol – konsumenten ska inte ha kunnat få motsvarande tjänst av någon enskild. I monopolfallet torde sällan undantaget bli aktuellt. När exempelvis en person uppsöker passmyndighetens lokal för att ordna passfrågan blir lagen helt tillämplig när det gäller lokalens säkerhet – den frågan har inget samband med myndighetsutövning.³⁸ Annorlunda får man se saken när någon måste inställa sig vid domstol; domstolsverksamheten utgör i sin helhet myndighetsutövning och brister i tjänster som görs åt t.ex. parter och vittnen faller inte under PSL. På samma sätt får man bedöma polis-ingripande och frihetsberövande; tillsynsmyndigheten kan inte ingripa i uppkommande säkerhetsfrågor, och sanktionsavgifter kan inte krävas enligt lagens regler oavsett de brister som kan förekomma i förfarandet, i lokaler m.m. (till den del en tjänst alls kan anses föreligga). Här torde dock speciallagstiftning i de flesta fall vara tillämplig.

Definitioner

6 § I denna lag avses med

1. konsument: en fysisk person som handlar huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet,
2. näringsidkare: en fysisk eller juridisk person som handlar för ändamål som har samband med den egna näringsverksamheten,
3. tillverkare:
 - a) en näringsidkare som tillverkar en vara och är etablerad inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES),
 - b) en näringsidkare som genom att förse en vara med sitt namn, varumärke eller annat kännetecken framstår som den som har tillverkat varan,
 - c) en näringsidkare som renoverar en vara,

³⁸ Ett fall där säkerhetskrav kan bli aktuella i en monopolsituation är dock när körprov enligt 3 kap. 4 § körkortslagen (1998:488) ordnas på ett riskfyllt sätt.

d) företrädaren för en sådan näringsidkare som anges i a-c, om näringsidkaren inte är etablerad inom EES,

e) en näringsidkare som importerar en vara till EES, om en sådan företrädare som anges i d inte finns inom området,

f) andra näringsidkare som är verksamma i distributionsledet, om deras verksamhet kan påverka en varas säkerhet,

4. distributör: en näringsidkare som är verksam i distributionsledet och vars verksamhet inte påverkar en varas säkerhet,

5. tillhandahålla en vara: överlåta eller erbjuda en vara, eller upplåta nyttjanderätt till en vara.

Som tjänst avses också att en näringsidkare eller en myndighet tillhandahåller en lokal eller anläggning för tillfällig användning av konsumenter.

Andra stycket är nytt. Det har motiverats i avsnitt 5. Bestämmelsen gäller inte bara offentliga utan också enskilda tjänster. I denna del innebär den närmast ett förtydligande; redan nu synes den angivna verksamheten betraktas som en sorts tjänst, fast den inte behöver innebära några som helst åtgärder med lokalen eller anläggningen utom det blotta tillhandahållandet. Om risken beror på själva uppförandet av byggnaden eller anläggningen, bör ett ingripande riktas mot den som svarar för denna tjänst.³⁹ Med tillfällig användning menas en användning bara under dagen; upplåtelse av lokaler för övernattningsfaller alltså utanför tjänstebegreppet i lagen. Här gäller särskild lagstiftning (se 10–12 §§ i lagen (1966:742) om hotell- och pensionatvård).

12 § När man i andra fall än som avses i 11 § ska bedöma om en vara eller tjänst är säker ska särskilt beaktas

1. andra svenska standarder än sådana som avses i 11 §,

2. rekommendationer från Europeiska gemenskapernas kommission med riktlinjer för bedömningen av varors eller tjänsters säkerhet,

3. god sed för produktsäkerhet i den berörda branschen *eller verksamheten*,

4. den aktuella vetenskapliga och tekniska kunskapsnivån, och

5. den skyddsnivå som konsumenterna rimligen kan förvänta sig.

³⁹ Se prop. 1988/89:23 s. 36.

Tillägget i punkt 3 motiveras av att man vid offentliga tjänster snarare talar som god sed i ”verksamheten” än i branschen.

Denna lag träder i kraft den xx xx 20xx. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om tjänster som tillhandahållits före ikraftträdandet.

Lagförslaget innebär en utvidgning av PSL:s tillämpningsområde. Det står klart att förbud och förelägganden m.m. som meddelats enligt nuvarande, mindre stränga regler ska gälla också sedan lagen trätt i kraft. Någon särskild föreskrift om detta behövs inte. Till den del en tjänst fortsätter att utföras efter ikraftträdandet, t.ex. vid en återkommande behandling eller pågående vård av en person, får den anses tillhandahållen också vid denna senare tidpunkt, och de nya reglerna blir därför tillämpliga i detta skede.