Konsument verket • KO

Redovisningsrapport 2025:5

Telefonförsäljning

En oönskad, olämplig och djupt problematisk affärsmetod

Redovisningsrapport 2025:5 *Telefonförsäljning*
– en oönskad, olämplig och djupt problematisk affärsmetod
Konsumentverket 2025

Förord

Allt för många konsumenter har under allt för många år, drabbats av omfattande problem till följd av telefonförsäljning. Samtidigt har Konsumentverket lagt orimligt mycket resurser på att motverka problemen, dessvärre med begränsade effekter. Inte heller insatser från näringslivets eller lagstiftarens sida har haft önskat genomslag.

I denna rapport ger Konsumentverket en bred och fyllig bild av situationen. Myndigheter, företrädare för civilsamhället och näringslivet har gett värdefulla inspel.

Det är Konsumentverkets förhoppning att rapporten ska ge regeringen goda förutsättningar att ta ställning till vad som krävs för att komma till rätta med problemen.

Sammanfattning

Telefonförsäljning är en affärsmetod som har orsakat problem för konsumenter i minst fem decennier. Å ena sidan ger metoden företag en direktkanal till konsumenter, å andra sidan blir konsumenterna överrumplade och ges dåliga förutsättningar att ta till sig information om avtalsvillkor och om den marknadsförda produkten. I takt med att digitala försäljningskanaler ökar har telefonförsäljningens betydelse förändrats. Under många år var telefon- och hemförsäljning de huvudsakliga sätten att nå konsumenter på distans. Dagens e-handel öppnar nästan obegränsade möjligheter för försäljning och köp av varor och tjänster, oavsett var företaget eller konsumenten befinner sig. Situationen väcker frågan om företagens intresse av telefonförsäljning längre kan anses berättigat utifrån hänsyn till konsumenternas behov av skydd mot en problemskapande affärsmetod som ger dåliga förutsättningar för kloka och genomtänkta beslut och som fråntar konsumenterna både initiativet till och kontrollen över såväl tidpunkt, som produkt och inköpsställe för den egna konsumtionen.

De digitala möjligheterna till försäljning och köp begränsar telefonförsäljningens relevans och värde och är sannolikt en bidragande anledning till att allt färre pratar med och handlar av telefonförsäljare liksom att i princip ingen vill bli uppringd av telefonförsäljare. Främsta anledningen är dock med stor sannolikhet den störning och de problem som telefonförsäljning orsakar. Bara hälften av dem som handlar av telefonförsäljare blir nöjda och till skillnad från andra försäljningsmetoder är det ofta inte de marknadsförda produkterna som orsakar problemen utan försäljningsmetoden i sig.

En annan påtaglig skillnad jämfört med andra försäljningsmetoder är den stora andelen där konsumenten och företaget är oeniga om det alls existerar ett avtal. 40 procent av konsumenterna som kontaktar Konsumentverkets vägledningstjänst med anledning av telefonförsäljning, är oense med företaget om huruvida det finns ett avtal, jämfört med 8 procent av alla ärenden. Konsumenternas missnöje handlar om olika saker. I myndighetens konsumentundersökning uppger 35 procent att de stressades till köp, 29 procent att det var svårt att ta ställning via telefon och 23 procent att det var svårt att ta till sig informationen. Konsumenternas problem kan sammanfattas med följande:

- En betydande andel av konsumenterna upplever att det inte är tydligt att det rör sig om ett säljsamtal. Bland allmänheten gäller detta 39 procent, bland personer med utländsk bakgrund 40 procent och bland personer med kognitiv funktionsnedsättning 51 procent.

- Telefonförsäljare upplevs ofta som påstridiga. Bland allmänheten och bland äldre uppger 50 procent av konsumenterna detta. Bland personer med utländsk bakgrund är siffran 62 procent, och bland personer med kognitiv funktionsnedsättning 65 procent.

- Reglerna för hur avtal ska ingås följs inte. Det brister i tydlighet om vad konsumenterna godkänner med sin anbudsbekräftelse. Säljare uppmanar konsumenter att, i strid mot lagen, bekräfta avtalet redan under samtalet. 59 procent av de som handlat uppgav att de tackat ja under samtalet. Syftet att

konsumenten ska få skälig betänketid kringgås också genom att försäljare ringer upp konsumenten strax efter samtalet, med uppmaning att bekräfta avtalet. 44 procent av allmänheten har kontaktats igen av samma säljare. Bland personer med utländsk bakgrund är siffran 66 procent och bland personer med kognitiv funktionsnedsättning 51 procent.

Bara en procent av respondenterna i Konsumentverkets undersökning kan tänka sig att bli kontaktade av företag som de inte redan är kund hos – nära nio av tio är negativa. 84 procent uppger att de aktivt försöker undvika telefonförsäljare och det vanligaste är att inte svara på samtal från okända nummer. Denna metod har ökat markant, från 9 procent 2016 till 61 procent 2024. Flera samhällsaktörer vittnar om problem kopplade till misstron mot telefonen som kanal och att personer inte svarar på okända nummer. Att hälso- och sjukvården inte får tag på patienter och att polisens arbete försvåras är ett par exempel. En annan konsekvens är att rädslan för att svara i telefon förstärker och befäster oönskad ensamhet, allra mest hos personer där telefonen utgör en viktig kanal för sociala kontakter.

Undersökningar visar tydligt att telefonförsäljning upplevs som problematisk av stora delar av befolkningen, särskilt bland sårbara grupper. Det är svårare för konsumenter att förstå och ta till sig information om produkten och avtalet via telefon, jämfört med köpsituationer där det finns möjlighet att läsa i lugn och ro, söka mer information och själv välja både tidpunkt, produkt och försäljningsställe.

Från branschhåll görs ofta gällande att det är ett fåtal oseriösa aktörer som orsakar majoriteten av problemen. Det stämmer inte med den bild som Konsumentverket får via vägledningskontakter och anmälningar. Även etablerade företag orsakar kontinuerligt många konsumenter omfattande problem.

Problemen med telefonförsäljning väcker flera principiellt viktiga frågor. En sådan är urholkningen av den grundläggande rättsprincipen att ett avtal förutsätter att parterna är överens. Att många konsumenter vittnar om att de fastnar i långa och kostsamma abonnemang, utan att ha avsett det, är exempel på detta. Det är också bekymmersamt att telefonförsäljning har bidragit till minskad tillit till både uppringaren och kanalen som sådan. I förlängningen riskerar det att bidra till en vidare förtroendeskada som kan minska samhällets förutsättningar att mobilisera resurser och engagera medborgare i beredskapsåtgärder.

Lämpliga åtgärder

En närmare analys visar att problemen vid telefonförsäljning primärt hänför sig till telefonförsäljningens grundkonstruktion. Det överrumplande momentet och den muntliga direktkontakten gör det svårt för konsumenten att ta till sig information om den marknadsförda produktens pris och egenskaper, samtidigt som det är svårt att stå emot säljarens försäljnings-, i praktiken ofta, övertalningsförsök. Konsumenten är helt oförberedd och väljer varken tillfälle eller produkt som marknadsförs. Ett personligt intresse hos en enskild telefonförsäljare att komma i åtnjutande av provision, skapar incitament att driva samtalet till ett köp och ökar den redan befintliga obalansen mellan parterna.

Bestämmelserna om skriftlig anbuds- och avtalsbekräftelse och ångerrätt, tar sikte på att motverka negativa konsekvenser men är verkningslösa när det gäller kärnproblematiken. Nix-registret har funnits i 25 år och var möjligen anpassat efter omfattningen av telefonförsäljning som förekom när registret infördes. Med dagens frekventa användning av mobiltelefoner nås dock konsumenter i alla sammanhang och situationer. Konsumentverkets undersökningar visar att andelen av befolkningen som registrerar sitt nummer i Nix-registret är betydligt mindre än andelen som önskar slippa försäljningssamtal. Det idag vanligaste sättet att undvika säljsamtal är i stället att låta bli att svara på samtal från okända nummer. Nix-registret framstår därför inte längre som ett adekvat och tillräckligt skydd för konsumenter som vill slippa telefonförsäljning, inte heller om undantagen i registret som medger samtal till registrerade nummer tas bort.

Ökad och skärpt tillsyn lyfts av vissa branschaktörer som en önskvärd hantering av problemen. Konsumentverket har genom åren lagt omfattande resurser på att motverka problem vid telefonförsäljning. Riktade insatser mot särskilt problematiska branscher, information och samverkan med andra myndigheter är några exempel. En särskilt stor del av resurserna har lagts på tillsynsarbete och domstolsprocesser. Effekterna motsvarar inte insatsernas omfattning och kan främst noteras hos det tillsynade företaget. Tillsynen är också förenad med särskilda utmaningar. Det handlar om svårigheter att såväl identifiera som att bevisa överträdelser, som vid telefonförsäljning sker i det enskilda samtalet mellan konsumenten och försäljaren. Domstolsprocesser om telefonförsäljningsärenden tar betydligt mer resurser i anspråk än processer som rör andra affärsmetoder. Härtill kommer att myndighetens arbete inte kan adressera de grundläggande utmaningarna med telefonförsäljning, det vill säga det överrumplande inslaget och det muntliga formatet som ger konsumenten dåliga förutsättningar att fatta kloka och välavvägda beslut oavsett om reglerna följs. Det står helt klart att de verktyg som Konsumentverket förfogar över varken är ändamålsenliga eller räcker för att motverka problemen.

För ett ändamålsenligt och verksamt konsumentskydd behöver den primära orsaken till problemen hanteras, det vill säga telefonförsäljningens grundkonstruktion. Med andra ord, för att på riktigt komma åt problemen vid telefonförsäljning behöver telefonförsäljningen upphöra. Konsumentverket anser därför att ett generellt förbud mot telefonförsäljning bör införas och att förbudet mot telefonförsäljning av premiepensionsprodukter kan stå som modell, det vill säga att förbudet gäller oavsett eventuell kundrelation. För produktkategorier som på grund av sin komplexitet är särskilt svåra att ta ställning till per telefon är det extra angeläget att telefonförsäljning upphör som affärsmetod. Det gäller telekomprodukter, försäkringar, el, krediter, hälsoprodukter och lotterier/spel. Där är problemen extra stora och kan få svåra och långsiktiga konsekvenser för konsumenten. Ett förbud som omfattar endast utpekade produktområden skulle dock skapa en spretig reglering. Ett generellt förbud skulle inte bara vara den effektivaste åtgärden, utan även den åtgärd som är tydligast och enklast att förhålla sig till för både konsumenter och företag.

Även en opt-in-lösning, det vill säga att försäljningssamtal är förbjudna om inte konsumenten i förväg har förklarat sig positiv till att bli uppringd, skulle i hög grad förbättra konsumentskyddet. Det finns ett mycket starkt stöd i befolkningen för att

begränsa telefonförsäljning. Stödet för ett opt-in-system, 85 procent föredrar det framför dagens situation, kan ses som ett uttryck för en bred vilja att återta kontrollen över vilka kontakter man vill ha med försäljare.

Både ett generellt förbud och ett strikt opt-in-system skulle respektera konsumenternas, redan i förväg kända, inställning till telefonförsäljning. Initiativet till och kontrollen över när och var köp görs skulle tillkomma konsumenterna. Om en opt-in-lösning väljs, bör Konsumentverket eller en annan oberoende aktör anförtros hanteringen av systemet, både för att säkra skyddsnivån och för att inte belasta privata aktörer.

Innehållsförteckning

1 Inledning 8
1.1 Metod 8
1.2 Avgränsningar och förtydliganden 9
1.3 Disposition 10
2 Telefonförsäljningens problem och risker 11
2.1 Missnöjet kopplat till försäljningsmetoden 11
2.2 Särskilt problematiska produktområden 18
2.3 Nästan ingen vill ha telefonförsäljning 22
2.4 Konsumenters underläge och sårbarhet 23
2.5 Små näringsidkare – en drabbad målgrupp 28
3 Telefonen – en smittad kanal med konsekvenser för samhället 30
3.1 Svarar inte på telefonsamtal från okända nummer 30
4 Telefonförsäljning – aktörer och förutsättningar 35
4.1 Telefonförsäljarnas perspektiv: en nödvändig och effektiv försäljningskanal 35
4.2 Telefonförsäljning på en glidande problemskala 37
4.3 Reglering av telefonförsäljning 38
5 Tillsyn – resurskrävande och otillräcklig 44
5.2 Erfarenheter från andra länder 47
6 Överväganden och förslag till åtgärder 49
6.1 Ett av de största konsumentproblemen 49
6.2 Möjliga förändringar inom nuvarande system 52
6.3 Åtgärdsförslag 55
6.4 Avslutning 61
Källförteckning 63

1 Inledning

Konsumentverket fick i maj 2025 i uppdrag av regeringen (Fi2025/0153) att utreda och vid behov lämna förslag som syftar till att stärka konsumentskyddet vid försäljning via telefon. I uppdraget ingår att bedöma brister i nuvarande konsumentskydd, identifiera eventuella branscher eller produkttyper med särskilda problem och redovisa behov av åtgärder, inklusive ändringar i det konsumentskyddande regelverket.

1.1 Metod

Resonemangen och slutsatserna i rapporten bygger på anmälningar, vägledningsärenden, erfarenheter från Konsumentverkets tillsynsinsatser, statistik och kunskapssammanställningar som har gjorts under flera år. Bland annat gjordes en bred konsumentundersökning bland fyra målgrupper, under slutet av 2024 och början av 2025:

- **Svenska allmänheten** (Norstat, webbenkät, november 2024)
- **Äldre, 65 år eller äldre** (Verian, telefonintervjuer, november 2024)
- **Utländsk bakgrund** (Perspetivo, webbenkät till personer som är utrikesfödda eller har två utrikesfödda föräldrar, december 2024)
- **Kognitiva svårigheter** (Begripsam, webbenkät, januari-mars 2025)

I redovisningen ingår också resultat från Konsumentverkets andra undersökningar av hur allmänheten upplever marknadsföring.

I denna rapport illustreras svaren i konsumentundersökningarna ibland med resultatdiagram. Vid diagrammet anges frågeformuleringen, men med hänsyn till målgruppernas olika förutsättningar har frågans formulering i undersökningen ibland varit något justerad. De olika varianterna anges dock inte, utan frågan redovisas med enbart den huvudsakliga formuleringen. Respondenter med kognitiva funktionsnedsättningar lämnade svar utifrån en tregradig skala medan övriga fick använda en femgradig skala. Undersökningarna i sin helhet redovisas i en separat underlagsrapport.

För att bredda och fördjupa bilden, kunskapen och erfarenheterna av telefonförsäljning har Konsumentverket även genomfört intervjuer med olika samhällsaktörer. Mellan april och juni 2025 kontaktades cirka 45 myndigheter, organisationer och branschföreträdare. De flesta svarade och intervjuer genomfördes vanligtvis via digitala möten som, med den intervjuades samtycke, spelades in och transkriberades. I vissa fall lämnades svar via mejl. Intervjuer har gjorts med följande:

Myndigheter
Finansinspektionen, Energimarknadsinspektionen, Polisen, Post- och Telestyrelsen, Myndigheten för delaktighet, Allmänna reklamationsnämnden, Folkhälsomyndigheten,

Statistiska Centralbyrån, Integritetsskyddsmyndigheten, Spelinspektionen, Region Värmland.

Konsumentstödjande verksamheter
Konsumentvägledarnas förening, Budget- och skuldrådgivarnas yrkesförening, Konsumenternas Försäkringsbyrå, Konsumenternas bank- och finansbyrå, Konsumenternas Energimarknadsbyrå, Telekområdgivarna.

Ideella organisationer
Sveriges konsumenter, Pensionärernas riksorganisation (PRO), SPF Seniorerna, Begripsam, Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare (RFS), Riksförbundet FUB (för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna), Autism Sverige.

Branschorganisationer för de mest relevanta produktområdena
Swedish Fintech, Svensk Handel, Svensk Försäkring, Svenska Försäkringsförmedlares Förening, Svensk värdepappersmarknad, Svenska Bankföreningen, TechSverige (förmedlade sina synpunkter via Telekområdgivarna). Energiföretagen har erbjudits möjlighet att lämna synpunkter men avstått.

Branschorganisationer för försäljning och marknadsföring på distans
Kontakta, Swedma.

Under arbetet med regeringsuppdraget har också synpunkter och erfarenheter inhämtats från Konsumentverkets vetenskapliga råd.

1.2 Avgränsningar och förtydliganden

Om inget annat anges, avser begreppet telefonförsäljning, i denna rapport, försäljningssamtal som initieras av säljaren utan föregående kontakt med konsumenten och utan att ett avtalsförhållande föreligger mellan parterna.

Rapporten inkluderar enbart telefonförsäljning som ligger inom Konsumentverkets verksamhetsområde. Det innebär att redovisningen inte omfattar försäljning/insamlingssamtal för välgörande ändamål utan kommersiella inslag eller samtal för exempelvis opinionsundersökningar.

I rapporten används begreppen opt-in och opt-out som är två olika sätt att hantera samtycke när det gäller marknadsföring och försäljning. Opt-in innebär att försäljningssamtal är förbjudna om inte konsumenten i förväg har meddelat att han eller hon vill ta emot säljsamtal. Opt-out innebär att försäljningssamtal tillåts till alla telefonnummer som inte har avböjt sådana samtal, i detta fall registrerat sig i Nix-Telefon.

Rapporten presenterar statistik och resultat från myndighetens konsumentundersökningar. Könsuppdelningar görs endast när det finns statistiskt signifikanta skillnader i resultaten.

1.3 Disposition

Redovisningen inleds med en beskrivning av problem kopplade till telefonförsäljning inklusive konsumenters upplevelse av telefonförsäljning. Därefter vidgas problembilden med resonemang om hur konsumenter i allt högre grad undviker att svara på telefonsamtal från okända nummer och vad det kan innebära ur ett bredare samhällsperspektiv. I avsnitt fyra beskrivs försäljningskanalens förutsättningar och aktörer och därefter hittills genomförda åtgärder för att komma till rätta med problemen i Sverige och i några andra europeiska länder. Utifrån erfarenheter av genomförda åtgärder avslutas rapporten med överväganden och förslag på möjliga vägar framåt för att komma till rätta med de beskrivna problemen.

2 Telefonförsäljningens problem och risker

Redan för femtio år sedan uppmärksammade Konsumentverket problem som resultat av telefonförsäljning. De har inte ändrats nämnvärt sedan dess. På 1970-talet handlade anmälningarna om konsumenter som hade tackat nej till ett erbjudande, men ändå fick hem en produkt tillsammans med en faktura. Under 1980-talet visade anmälningar att telefonförsäljning bedrevs på ett sätt som uppfattades som aggressivt. Båda exemplen är aktuella även idag. I samband med utredningen om krav på skriftlig anbudsbekräftelse gjorde Konsumentverket en genomgång av myndighetens samtliga anmälningar om telefonförsäljning 2012–2013. Då var den vanligaste anledningen till anmälan (43 procent) att säljaren krävde betalning för en produkt som köparen inte ansåg sig ha beställt.

Enligt undersökningar som Konsumentverket genomfört under åren, har inställningen till telefonförsäljning varit konsekvent negativ. Mätningar under 1990-talet visar till exempel att konsumenter hade en negativ inställning till telefonförsäljning och att telefonförsäljning ansågs lika påträngande som hemförsäljning.

Telefonförsäljning skiljer sig från andra försäljningsmetoder genom att konsumenters missnöje oftast inte är relaterat till den marknadsförda produkten utan till just försäljningsprocessen, det vill säga försäljningssamtalet.

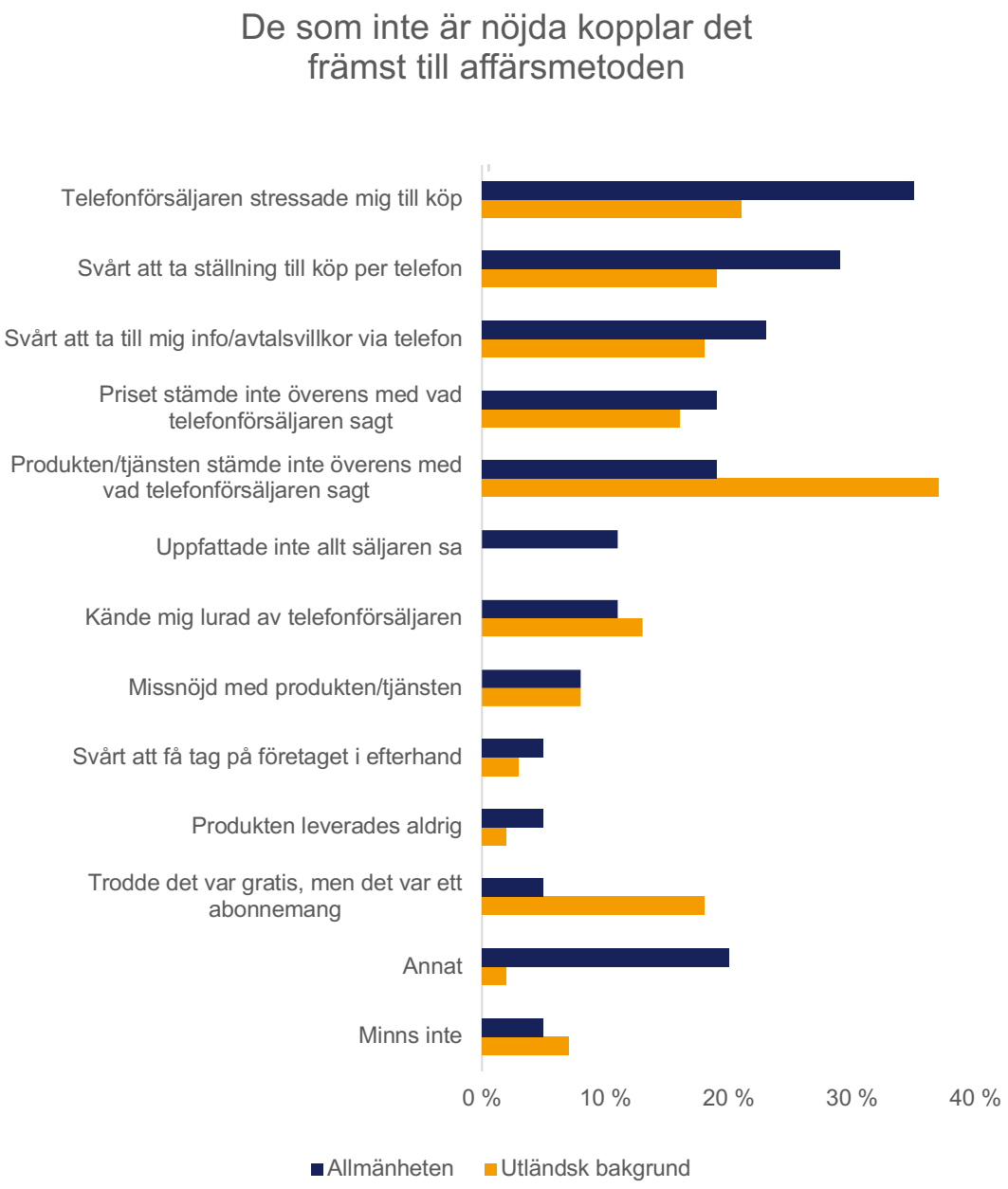
2.1 Missnöjet kopplat till försäljningsmetoden

De senaste undersökningarna bland allmänheten visar att bara hälften av de som handlat av telefonförsäljare blev nöjda. En fjärdedel är uttryckligen missnöjda, en andel som ökat igen, efter en nedgång 2019. Bland personer med utländsk bakgrund, som oftare handlar av telefonförsäljare, är endast en tredjedel av konsumenterna nöjda.

	2013	2016	2019	2024
Är nöjd med sitt köp	54 %	54 %	72 %	51 %
Är missnöjd med sitt köp	19 %	29 %	15 %	24 %

Figur 1: *Andel konsumenter som är nöjda respektive missnöjda med sitt köp via telefon mellan 2013 och 2024.*
Könsskillnader: *2016 var kvinnor något mer missnöjda än män.*

Att telefonförsäljaren stressade fram ett köp, är en vanlig anledning till konsumenters missnöje. Mer än var tredje kände sig stressad att handla, något som är vanligare bland kvinnor än bland män. En relativt vanlig anledning till missnöje är även att konsumenter vilseleds genom att telefonförsäljaren uppger att de ringer från kundens nuvarande leverantör.



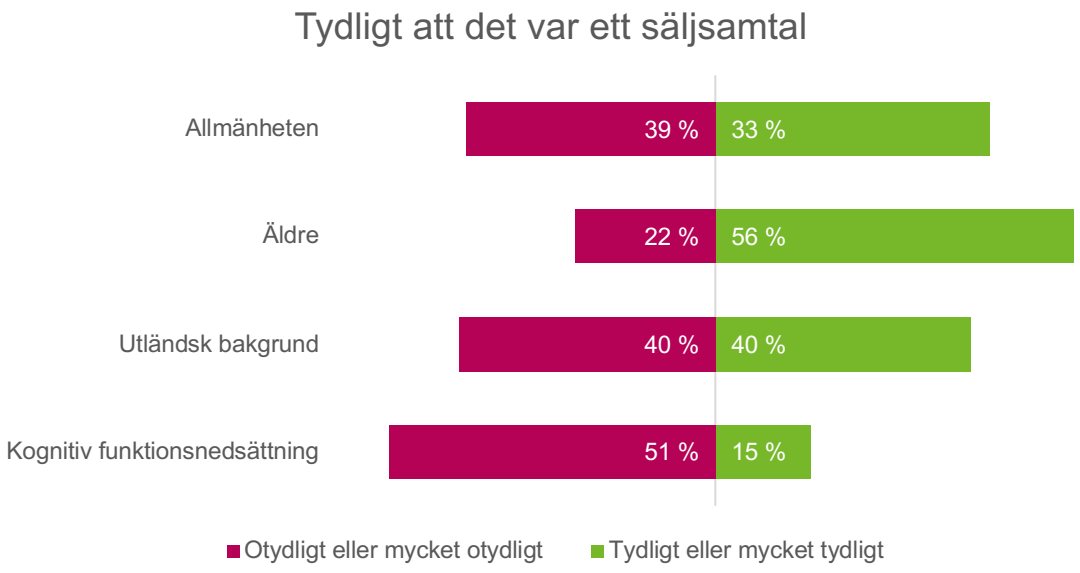
Figur 3: *Anledning till missnöje.*
Fråga: *Av vilken eller vilka anledningar kände du dig mindre nöjd med ditt köp?*
Könsskillnader för dem med utländsk bakgrund:
- Signifikant fler kvinnor uppfattade att en produkt skulle vara gratis där säljaren senare påstod att det var ett abonnemang.
- Signifikant fler män ansåg att produkten inte stämde med vad försäljaren sagt.

2.1.1 Vilseledande och påstridiga telefonförsäljare

Ett av de vanligaste konsumentproblem som anmäldes till Konsumentverket under 2024 var vilseledande marknadsföring – det gäller var tredje anmälan. För telefonförsäljning är andelen ännu högre. I nästan hälften av anmälningarna som rör försäljning via telefon anser konsumenten att marknadsföringen är missvisande.

I många anmälningar vittnar konsumenter om att telefonförsäljaren utgett sig för att företräda ett företag som konsumenten redan har ett avtal med. Det är också vanligt att konsumenten ges uppfattningen att det som erbjuds är ett varuprov, men där företaget sedan gör gällande att det är fråga om ett abonnemang.

Vid telefonförsäljning ska försäljaren vara tydlig med att det är ett säljsamtal, men så är inte alltid fallet. Konsumenter ges ofta uppfattningen att de deltar i en undersökning med en gratis vara som tack för hjälpen. I stället görs det i efterhand gällande att det var fråga om försäljning av produkten och konsumenten krävs på betalning. Konsumentverkets undersökning visar att många av dem som har haft kontakt med telefonförsäljare inte uppfattade att det var ett säljsamtal.



Figur 4: *Tydlighet med att det var ett säljsamtal.*
Fråga: *Om du tänker på ditt senaste samtal, upplevde du att telefonförsäljaren redan från början var tydlig med att han/hon ville sälja något till dig?*
Könsskillnader: *Kvinnor med utländsk bakgrund svarar i högre grad än män med utländsk bakgrund att det var tydligt att det var ett säljsamtal.*

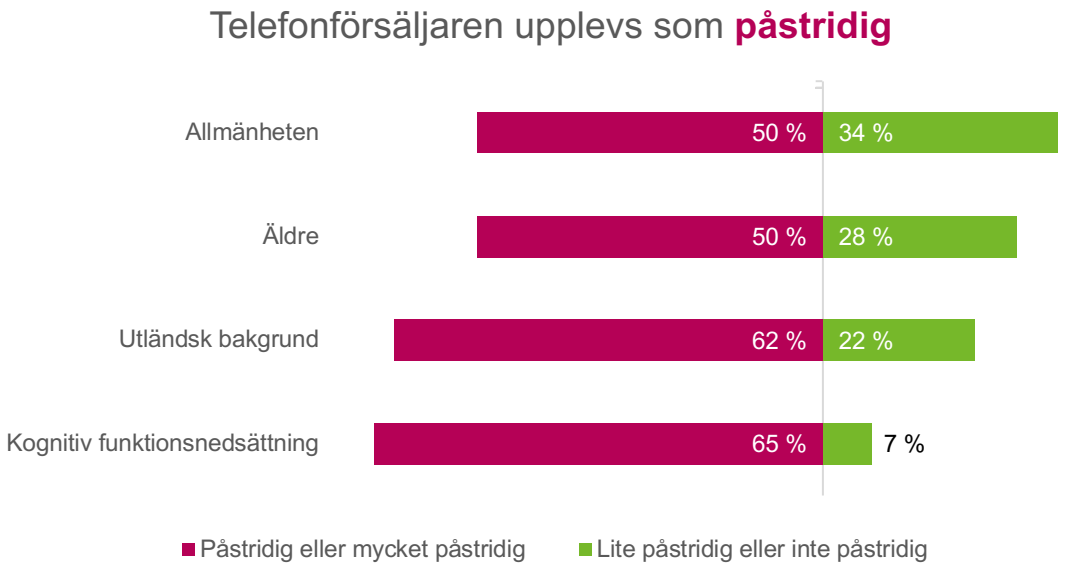
2.1.2 Aggressiva marknadsföringsmetoder

Problem med aggressiv marknadsföring är kraftigt överrepresenterade i anmälningar som rör telefonförsäljning. Aggressiv marknadsföring innebär exempelvis att företaget fortsätter att höra av sig mot konsumentens vilja och ignorerar när konsumenten säger nej. Under 2024 kategoriserades 2 procent av samtliga anmälningar till Konsumentverket som aggressiv marknadsföring jämfört med 16 procent av de som rörde telefonförsäljning.

”Jag invänder att jag inte är intresserad på grund av oseriöst och tackar för samtalet. Försäljaren fortsätter prata på. Jag försöker upprepa “jag är inte intresserad”. Det fortsätter. Till slut hör hon mig och frågar om hon ska ta bort mig. Jag svarar “ta bort mig”. Sen lägger jag på. Jag får en olustig känsla efteråt att jag ändå lyckats ha tecknat något med detta nu. Trots att jag var så tydligt negativ. Mycket otrevligt.”

Anmälan 2025/4928

Många konsumenter, i synnerhet personer med utländsk bakgrund och kognitiva funktionsnedsättningar, vittnar om att telefonförsäljarna är påstridiga samt ringer flera gånger.



Figur 5: *Upplevelsen om telefonförsäljaren var påstridig eller inte.*
Fråga: *Om du tänker på ditt senaste samtal, upplevde du att telefonförsäljaren var påstridig och att det till exempel var svårt att avsluta samtalet?*

”De ringde hem. Min sambo som har Asperger blev lurad till att säga ja ännu en gång. Hon var inte intresserad. Men ändå lyckades de få henne att välja tjänsten. När hon lagt på trodde hon att hon hade sagt nej.”

Anmälan 2025/2258

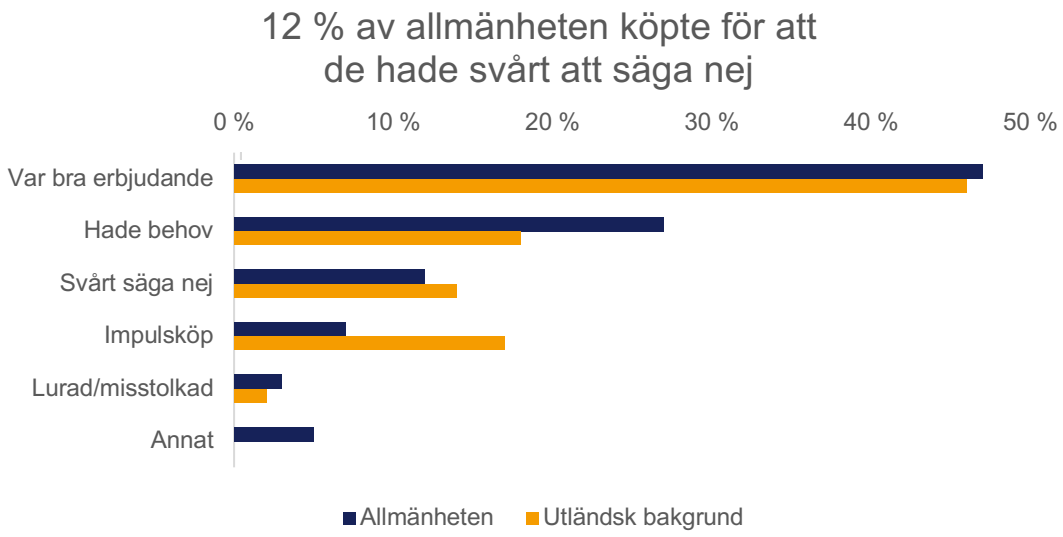
Bland allmänheten har 18 procent erfarenhet av att telefonförsäljaren ringt 2–5 gånger. Motsvarande siffra bland de med utländsk bakgrund är 39 procent och för personer med kognitiva funktionsnedsättningar, 35 procent. Att telefonförsäljare fortsätter att ta kontakt mot konsumentens vilja märks även i anmälningar till Konsumentverket.

Jag blev uppringd av en väldigt ihärdig säljare som ville sälja skydd mot bedrägeri. Jag tackade vänligt men bestämt nej. Efter det har jag fått både sms och brev i brevlådan där jag uppmanades att bekräfta att jag ville ha deras tjänster. Jag har även fått påminnelser efter det. Jag upplever detta som påträngande och tycker inte att de respekterar mina avvisanden.

Anmälan 2025/2394

Det finns även exempel på att telefonförsäljare, framför allt vid försäljning av ID-skydd, anspelar på rädsla genom att inleda säljsamtalet med att informera om att personens personuppgifter är spridda på nätet. Av rädsla för att bli utsatt för ett bedrägeri påverkas konsumenten på detta sätt att köpa en tjänst som i många fall redan ingår i hemförsäkringen.

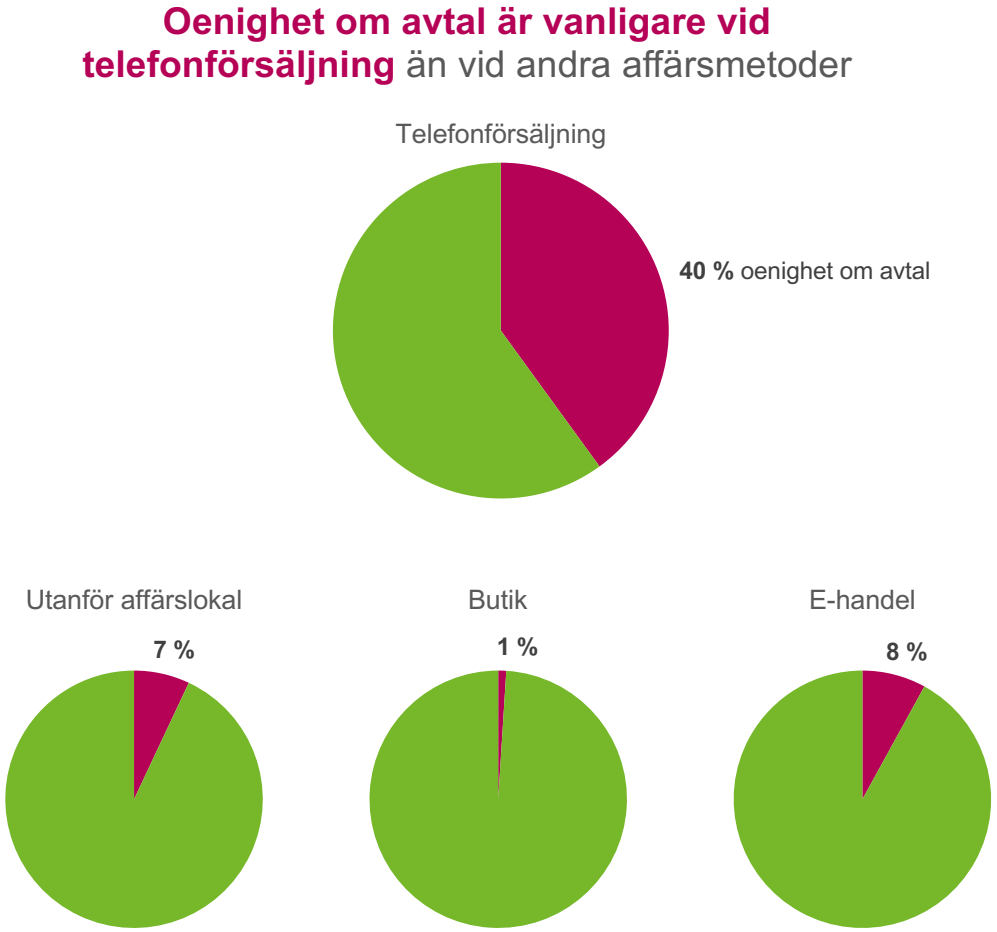
En konsekvens av påstridiga telefonförsäljare är att det är svårt för konsumenten att säga nej. Drygt en tiondel handlade av telefonförsäljaren trots att de egentligen inte ville, men att det var svårt att säga nej. För personer med utländsk bakgrund är motsvarande andel 14 procent.



Figur 6: *Anledning till köp.*
Fråga: *Om du tänker på ditt senaste köp, vilken var den största anledningen till att du köpte eller tackade ja?*

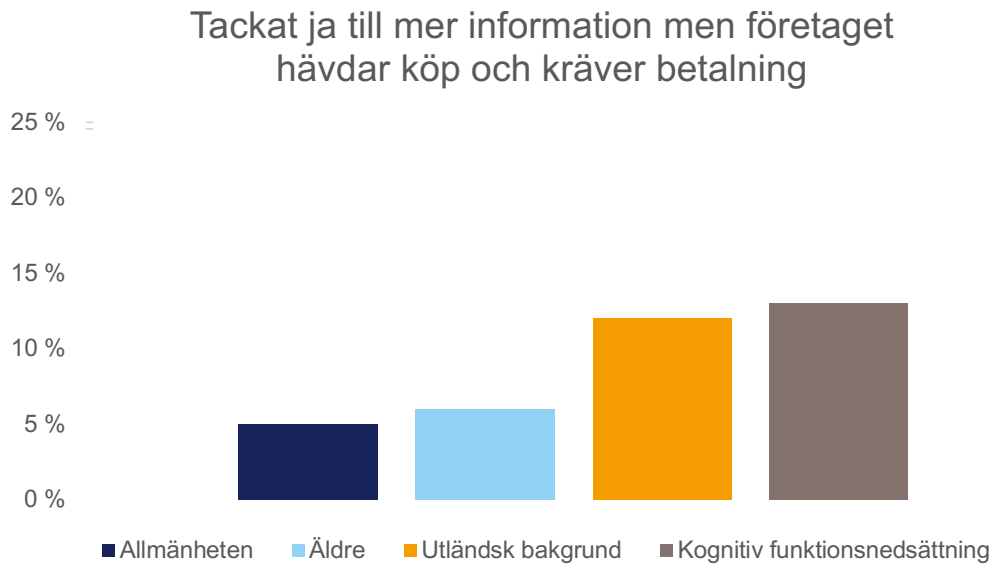
2.1.3 Oenighet om det alls ingåtts ett avtal

När konsumenter kontaktar Konsumentverkets vägledningstjänst handlar det i de flesta fall om problem kopplat till ett avtal. I 8 procent av alla kontakter med vägledningen under 2024, är konsumenten och företaget oense om huruvida det finns ett avtal. I vägledning om telefonförsäljning är den andelen avsevärt större, 40 procent av konsumenterna anser att de inte har ingått något avtal.



Figur 7: *Köpsituation, Konsumentverkets vägledningsärenden 2024.*
Röd markering: *Oenighet om köp/avtal har ingåtts vid olika affärsmetoder.*

Många konsumenter beskriver vid kontakten med Konsumentverkets vägledningstjänst, att de enbart tackade ja till mer information men ändå fastnade i ett avtal med betalningskrav. Konsumentverkets undersökningar visar samma sak och företeelsen är ännu vanligare bland personer med utländsk bakgrund eller kognitiv funktionsnedsättning.



Figur 8: *Konsumenten har tackat ja till mer information men företaget hävdar köp.*
Fråga: *Har du valt att tacka ja till mer information från en telefonförsäljare, men att företaget i stället påstår att du har köpt något och måste betala?*

2.1.4 Kravet på skriftlig bekräftelse efterlevs inte

Vägledningsärenden hos Konsumentverket kategoriseras utifrån typ av problem. Generellt sett är det vanligaste problemet, 41 procent 2024, att varan eller tjänsten är felaktig eller inte motsvarar förväntningarna. För telefonförsäljningsärenden är bilden en helt annan. Problem med produkten står enbart för 10 procent av vägledningsärendena. Vid telefonförsäljning är det i stället vanligt, 40 procent av ärendena, att reglerna om skriftlig anbudsbekräftelse inte följts av företaget. Det handlar exempelvis om försäljare som guidar konsumenten att svara ja till anbudsbekräftelsen redan under samtalet eller ringer upp på nytt direkt efter samtalet. I de fall konsumenten svarat ja till anbudsbekräftelsen under samtalet, uppkommer inte något giltigt avtal, men för att invända det, förutsätts att konsumenten har kunskap om regeln. När företag hotar med inkasso och att ärendet ska lämnas till Kronofogden ökar incitamenten för konsumenten att betala, oavsett om det föreligger något giltigt avtal.

Det skriftliga anbudet skickas i många fall i ett sms, där mer information finns att läsa via en länk. Det saknas ofta tillräcklig information i själva sms:et och länken kan, efter en tid, sluta fungera.

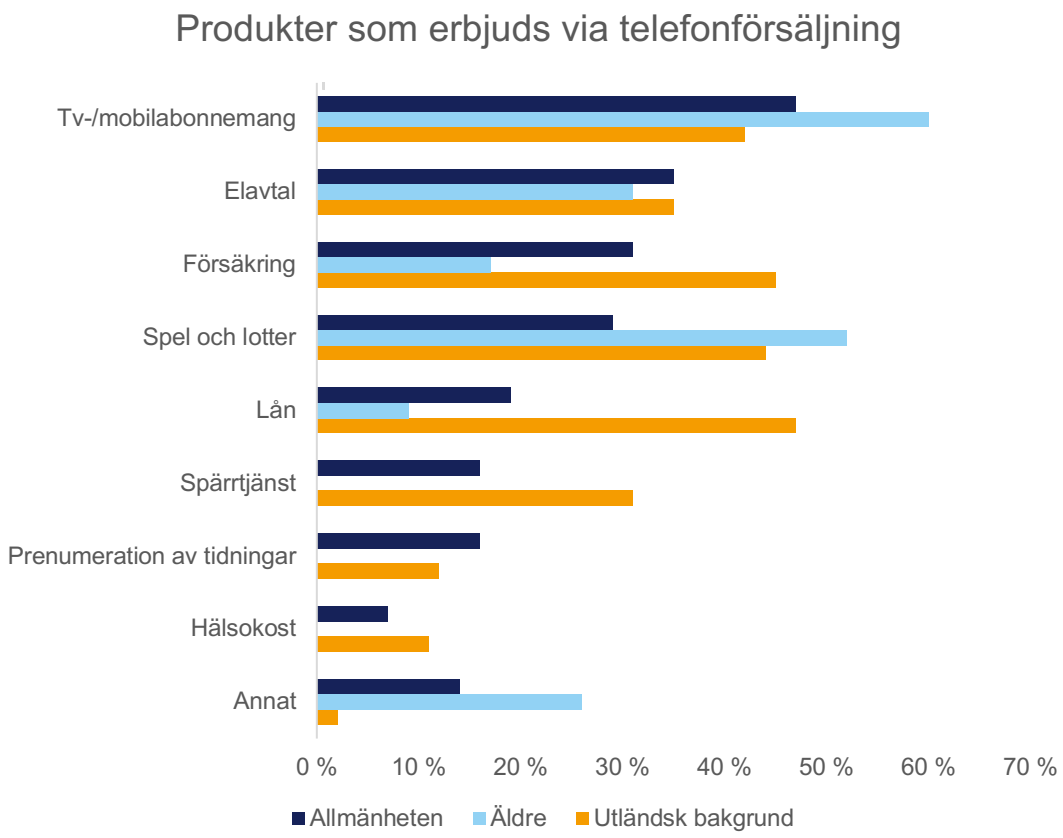
Det är vidare vanligt att konsumenter tror att ett avtal kräver identifiering med bank-id. Eftersom de inte har identifierat sig, tror konsumenterna att de inte har ingått något avtal. Många missar även möjligheten att utnyttja ångerrätten, eftersom de inte blir

varse att företaget hävdar att ett avtal föreligger förrän fakturan kommer, ofta senare än efter de 14 dagar då ångerfristen löper ut.

2.2 Särskilt problematiska produktområden

Konsumentverkets undersökningar och statistik visar att förekomsten av telefonförsäljning, liksom problem vid telefonförsäljning, är störst inom vissa produktområden. Bland allmänheten är säljsamtal avseende tv- och mobilabonnemang vanligast. Därefter kommer el, försäkring, spel och lotter samt lån. I myndighetens senaste undersökning angavs åtta förvalda produktområden och majoriteten av respondenterna, 86 procent, svarade att de hade fått samtal om någon av just dessa. Det var också möjligt att välja kategorin ”övrigt”.

Vid en jämförelse mellan konsumentgrupper, utmärker sig personer med utländsk bakgrund genom att den vanligaste typen av säljsamtal rör lån. 47 procent har haft ett sådant samtal de senaste tolv månaderna. Bland äldre är försäljning av tv-abonnemang vanligast, följt av spel och lotter.



Figur 9: *Vilken produkt sålde telefonförsäljaren?*
Fråga: *Har du någon gång under de senaste 12 månaderna blivit uppringd och pratat med en telefonförsäljare? Om ”ja”, vilken produkt erbjöds?*
(Svarsalternativen spärrtjänst, tidningar samt hälsokost ställdes inte till målgruppen äldre. Kognitiv funktionsnedsättning redovisas inte då antalet respondenter var för lågt.)

Att flest säljsamtal förekommer på vissa konsumentmarknader syns även i anmälningar och vägledningskontakter till Konsumentverket. Under 2024 föranledde följande produkter flest frågor kopplade till telefonförsäljning: mobiltelefoni, hälsokost, spärrtjänst och ID-skydd, tv-abonnemang och streamingtjänster samt elavtal. Dessa fem produktområden utgjorde 63 procent av alla vägledningsärenden och 70 procent av Konsumentverkets anmälningar om telefonförsäljning. Produkterna på topplistan har inte ändrats nämnvärt över tid, men den inbördes placeringen har varierat.

Nedan följer en beskrivning av områden som är särskilt problematiska ur ett telefonförsäljningsperspektiv.

Krediter
Krediter är komplicerade produkter och kan ge upphov till allvarliga och långvariga konsekvenser för den enskilde. Kunskapen om krediter är generellt låg. Samtidigt förväntas att konsumenten, oförberedd vid ett överrumplande telefonsamtal, ska förstå och ta ställning till exempelvis räntor, avgifter, löptid, månadskostnad och totalkostnad. Risken får anses betydande, att kreditavtal som konsumenter tecknar vid telefonförsäljning är ogenomtänkta och inte anpassade efter konsumentens behov och förutsättningar. Detta oavsett om försäljaren följer reglerna för telefonförsäljning.

Konsumentverkets granskning av kreditförmedlares telefonförsäljning visade stora brister. Samtalen upplevdes påträngande, kreditförmedlaren ringde flera gånger trots att konsumenterna bett dem låta bli, eller att de spärrat sitt telefonnummer via Nix-registret. Försäljaren gav inte sällan sken av att ha insikt i konsumentens ekonomi. I samtalen problematiserades konsumentens befintliga kreditsituation genom uttryck som exempelvis ”katastrofränta” medan kreditgivarens erbjudanden presenterades med uttryck som ”ett helt fantastiskt erbjudande”. I flera fall påstod sig säljaren inte vilja sälja något trots att syftet var att förmedla en kredit eller en försäkring. Även brister rörande skriftlighetskravet förekom. Konsumenter kunde under ett och samma samtal, signera upp till tre avtal. Detta trots att avtal som signeras under pågående samtal är ogiltiga. Konsumenter har därefter krävts på betalning på grundval av ogiltiga avtal. Vid en uppföljning av granskningen konstaterades att flera av de granskade kreditförmedlarna genomfört förbättrande åtgärder, men att det fortsatt förekommer allvarliga brister.

Försäkringar
Försäkringar är en av de marknader som enligt Konsumentverkets undersökningar uppfattas som mest problematiska av konsumenter. Försäkringsprodukter som enligt Konsumentverkets kännedom oftast säljs per telefon är ID-skyddsprodukter, betalskydds-/låneskydds-/trygghetsförsäkringar i samband med kreditförmedling och tandvårds- eller andra mer specialiserade hälsoförsäkringar.

Försäkringar är komplicerade produkter med detaljerade avtalsvillkor. Genom försäkringsvillkoren bestämmer försäkringsbolagen vilka risker de är beredda att ta och till vilket pris. Att förstå och jämföra villkor är konsumenters enda möjlighet att förstå vad de köper. Detta låter sig svårligen göras under ett oförberett och överrumplande telefonsamtal. Konsumentens ofta låga förkunskaper försämrar ytterligare möjligheten

att fatta välgrundade beslut. Byte av försäkring kräver särskilt noggranna överväganden. Till exempel kan en befintlig personförsäkring omfatta sjukdomstillstånd som en ny försäkring gör undantag för, på grund av att konsumentens hälsotillstånd har förändrats sedan den ursprungliga försäkringen tecknades. Förhastade beslut innebär därmed en betydande risk att konsumenten får ett försämrat försäkringsskydd.

El
El är en livsnödvändig produkt och avgörande för att konsumenter ska ha en fungerande vardag. Samtidigt visar undersökningar att konsumenter har begränsade kunskaper och upplever elhandelsmarknaden som komplicerad. Olika prismodeller som fast pris, rörligt pris, timpris eller kombinationer av dessa kan vara svåra att förstå. Påslag och avgifter som tillkommer, vilket inte alltid blir tydligt i samtalet, kan göra ett till synes billigt avtal betydligt dyrare. Bindningstider och uppsägningstider varierar och kan medföra extra kostnader vid förtida uppsägning. Jämförelser är svåra att göra och risken för missförstånd och otillräcklig information är hög, även om reglerna för telefonförsäljning följs.

Energimarknadsinspektionen har i rapporten ”Oschyssta affärsmetoder (Ei R2023:01)” konstaterat att telefonförsäljning är en särskilt problematisk försäljningskanal för elavtal. Ångerrätten löper oftast ut långt tidigare än elleveransen påbörjas och fakturan når konsumenten. Först när fakturan kommer reagerar konsumenten på priset och då gäller inte längre ångerrätten.

Under 2024 kategoriserades sju av tio klagomål till Energimarknadsbyrån som oseriösa försäljningsmetoder, där telefonförsäljning dominerar. Byrån beskriver att konsumenterna som kontaktar byrån blir alltmer uppgivna, drabbade och trötta på telefonförsäljning. Energimarknadsbyrån märker också att den pågående förändringen av elmarknaden är komplicerad för konsumenterna och att det utnyttjas av telefonförsäljande aktörer. Enligt byrån finns exempel på att nya aktörer skaffar sig en inkörsport genom att lura kunder och därigenom plocka marknadsandelar. Skriftlighetskravet används inte sällan som ett verktyg för att lura in kunder i avtal och de har exempel på att kunder som hävdar att avtalet är ogiltigt får svaret: ”Vi kan omöjligt kontrollera när du som kund signerade avtalet”. Av den klagomålslista som Energimarknadsbyrån publicerades i juni 2025, framgår att samtliga fyra företag på listan har fått anmärkningar som rör brister i samband med telefonförsäljning eller annan form av uppsökande försäljning.

Telekomtjänster
Telekomtjänster, det vill säga tjänster för exempelvis mobiltelefoni, tv eller internetaccess, är som flera andra produkter i detta avsnitt komplicerade produkter. Avtalen innehåller många parametrar för konsumenten att ta hänsyn till. Utöver generella villkor ska konsumenten ta ställning till exempelvis information om datamängd, samtalsminuter, sms, internationella samtal och tilläggstjänster. Avtalen har ofta olika bindningstider, prissättningsmodeller och villkor för uppsägning. Undersökningar visar att konsumenter, särskilt äldre, upplever att det är svårt att över telefon jämföra erbjudanden med befintliga avtal. Konsumenterna är ofta inte medvetna om kostnaderna för sin konsumtion eller har svårt att uppskatta tidsåtgång eller

datakonsumtion vid användning. Konsekvenserna av att fastna i ett oönskat abonnemang innebär ofta stora kostnader med bindningstider i upp till två år.

Post- och telestyrelsen och Telekområdgivarna tog 2015 fram en ”Handlingsplan från branschen att verka för etiska försäljningsmetoder”, vilken bland annat innebär att mobiloperatörer som hyr in sig i ett nät som ägs av Telia, Tele2, Telenor eller Hi3G, ska uppmanas av sina nätägare att följa Telekområdgivarnas uppföranderegler. I december 2023 ersattes handlingsplanen av en överenskommelse mellan nätägarna om att verka för etiska försäljningsmetoder. Samverkan har bedömts ge positiv effekt och flera problematiska mobiloperatörer har försvunnit från marknaden. Konsumentproblem som följd av telefonförsäljning kvarstår dock. Utifrån marknadsandelar är det ett oproportionerligt stort antal anmälningar som rör operatörer som hyr in sig i nätägares nät. Bristerna vid telefonförsäljning är dock inte begränsade till det som sker i dessa operatörers regi, utan förekommer och utgör ett allvarligt problem, inom hela telekomtjänstmarknaden.

Hälsokostprodukter
Av anmälningar och kontakter till Konsumentverket framgår att telefonförsäljning av hälsokost är vanligt och ofta riktas mot äldre personer med nedsatt hälsa eller sjukdom. Konsumenter har svårt att förhålla sig till försäljares hälsopåståenden och tycker att försäljningen är påträngande. Det är också vanligt att konsumenter uppfattar att produkter erbjuds gratis eller till kraftigt rabatterade priser, medan det senare, från företaget sida, görs gällande att det rör sig om prenumerationstjänster med långa bindningstider.

Äldre och sjuka konsumenter utgör en särskild riskgrupp när det gäller påverkan av hälsorelaterad marknadsföring. Önskan att förbättra hälsan är stark, vilket skapar en öppenhet för marknadsförda behandlingsmetoder, inte minst när det gäller behandlingsalternativ som uppges vara gratis eller erbjuds till låga priser. Information om hälsoprodukters egenskaper och effekter är svåra att förstå och värdera, även när reglerna för telefonförsäljning följs. Att försäljningen upplevs som påträngande och stressande komplicerar situationen ytterligare.

Spel
De speltjänster som säljs via telefonförsäljning utgörs huvudsakligen av lotterier från ideella organisationer. I juni 2024 infördes ett skriftlighetskrav i spellagen, liknande det som finns i distansavtalslagen. Konsumentverkets tillsynsarbete och anmälningar visar dock att aggressiva affärsmetoder och brister i marknadsföringen av spel förekommer, också efter att skriftlighetskravet infördes.

Anmälningar till Konsumentverket tyder på att en stor del av målgruppen är 65 år eller äldre. Den ekonomiska skada som kan uppstå när personer tackar ja till prenumerationslotterier som löper månadsvis och som dessutom kan vara besvärliga att säga upp, kan vara betydande.

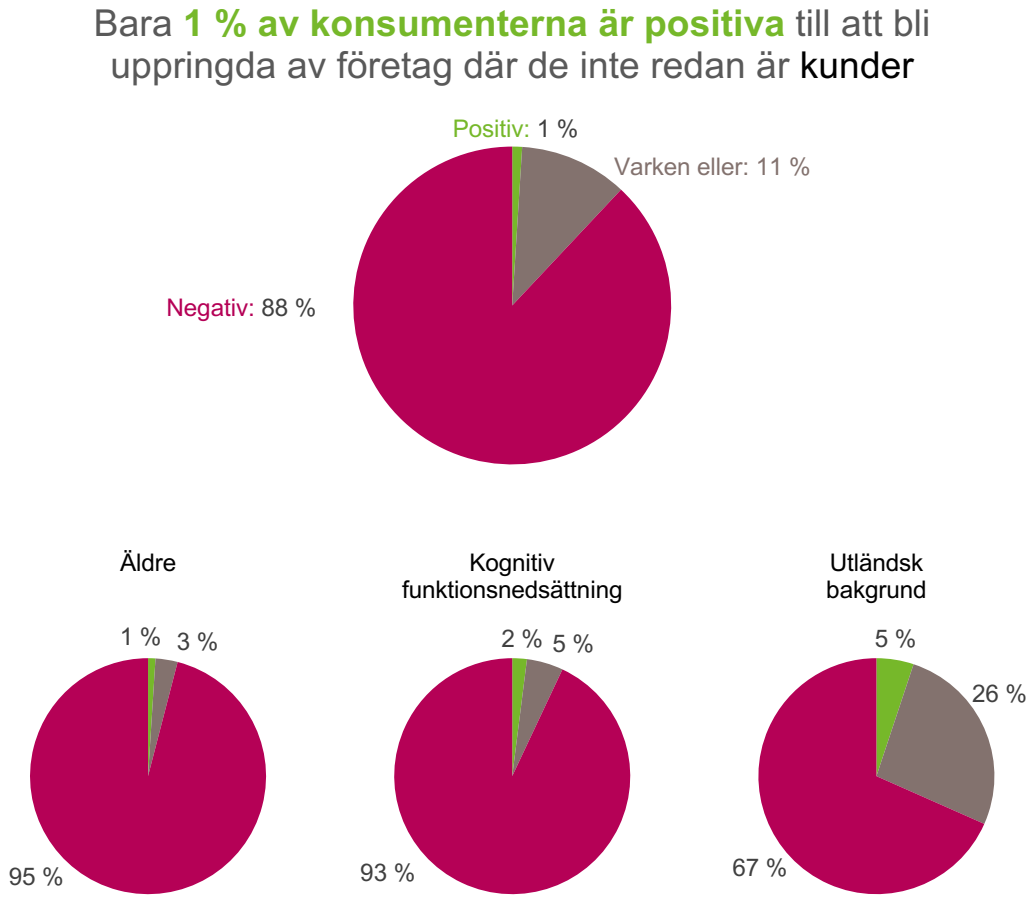
Enligt Spelinspektionen har antalet klagomål till myndigheten som rör telefonförsäljning av spel minskat något under senare år. Hälften av klagomålen handlar om kommersiella onlinespel och resterande rör lotterier för allmännyttiga ändamål.

Klagomål till Spelinspektionen handlar i huvudsak om kritik mot att spelbolag över huvud taget tillåts ringa personer för att uppmana till köp av spel.

Samtliga produkter som redovisas i detta avsnitt är komplicerade och/eller kan få allvarliga konsekvenser för den enskilde. Det är då extra viktigt att konsumenter inte överrumplas och oförberedda förväntas ta ställning till köp under undermåliga förutsättningar. Redovisade produktområden lämpar sig alltså särskilt illa för telefonförsäljning.

2.3 Nästan ingen vill ha telefonförsäljning

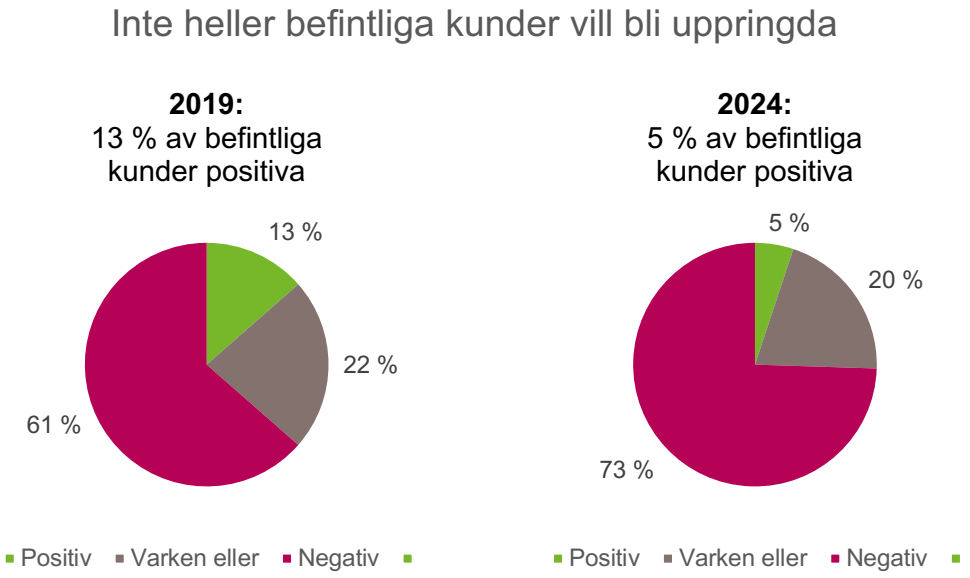
Nio av tio tillfrågade personer är negativa till försäljningssamtal från företag där de inte redan är kund. Äldre personer och personer med kognitiv funktionsnedsättning är ännu mer negativt inställda till att bli uppringda. Personer med utländsk bakgrund är minst negativa till telefonförsäljning. Det råder ingen skillnad mellan glesbygd och stad när det gäller inställning till telefonförsäljning. Alla är lika negativa.



Figur 10: *Inställning till att bli uppringd av företag där konsumenten inte är kund.*
Fråga: *Vad är din inställning till att bli kontaktad av telefonförsäljare från företag där du inte redan är kund?*
Könsskillnader: *Kvinnor är i högre utsträckning än män negativa till telefonförsäljning för alla målgrupper förutom de med kognitiva funktionsnedsättningar.*

Bilden är inte ny. Sedan 2013 har Konsumentverket ställt frågan hur konsumenter ställer sig till att bli uppringda av företag där de inte redan är kund. Inte vid någon mätning har mer än två procent av allmänheten varit positiva till telefonförsäljning.

Noterbart är att konsumenter inte ens vill bli uppringda av telefonförsäljare från företag där de redan är kund. 73 procent är negativa till sådana samtal, 5 procent är positiva. Jämfört med mätningen 2019 har skepsisen ökat. Då var 61 procent negativa och 13 procent positiva.



Figur 11: *Inställning till att bli uppringd av företag där konsumenten är kund.*
Fråga: *Vad är din inställning till att bli kontaktad av telefonförsäljare från företag där du redan är kund?*

2.4 Konsumenters underläge och sårbarhet

Obalansen i styrkeförhållandet mellan företag och konsumenter vid telefonförsäljning, är bland annat en följd av att konsumenter överrumplas och förväntas att snabbt ta ställning i en utmanande situation. Beteendevetenskaplig forskning visar att beslutsfattandet inte är så medvetet och rationellt som situationen ofta kräver. Hjärnans förmåga att ta in, bearbeta, lagra och använda information är begränsad, vilket medför att människor ofta saknar förmåga att fatta genomtänkta beslut. Detta kan vara svårt nog i en situation där konsumenten, på eget initiativ, engagerat och aktivt förbereder sig för ett köp. Vid telefonförsäljning blir konsumenten i stället överrumplad och ofta föremål för övertalningsförsök från en angelägen försäljare som bara har en produkt att erbjuda.

Inom den beteendevetenskapliga forskningen är det vanligt att dela in beslutsfattandet i två olika typer: det reflekterande och det automatiska. Det reflekterande beslutsfattandet är medvetet och kalkylerande, men kräver mycket kognitiva resurser. Det automatiska beslutsfattandet kräver lite kognitiva resurser och är i stället omedvetet, snabbt, känslostyrt och lättare att påverka. Genom att konsumenten stressas

vid telefonförsäljning, aktiveras det automatiska beslutsfattandet, där den stressade situationen ger extra bränsle åt hjärnans instinktiva och känslopåverkade process. Stress gör oss också mer tillitsfulla och benägna att följa andras uppmaningar. Förutsättningarna att i ett sådan läge ta till sig viktig information om en produkt och dess egenskaper, pris och andra avtalsvillkor är mycket begränsade. Det gäller inte minst vid komplicerade produkter som till exempel telekomtjänster, lån, försäkringar och el.

En anledning till att det automatiska beslutsfattandet kräver mindre kognitiva resurser är att invanda tumregler används vid beslutsfattandet. Dessa tumregler gör att människor ibland tar beslut som inte är de mest rationella i situationen. Ett exempel är att försäljare skapar rädsla och oro genom att utnyttja konsumentens så kallade förlustaversion, det vill säga den mänskliga drivkraften att undvika potentiella förluster.

> *”Blir uppringd från en anställd på [företaget] som påstår att jag skulle kunna direktcitat: "bli bedragen på flera tusen kronor" som marknadsföringstaktik för att sälja någon tjänst kopplad till att man inte ska ha sitt personnummer synligt på internet.”*
>
> *Anmälan 2024/27775*

Ett annat exempel på hur rädsla kan användas, är när risken att missa något framhävs. Här använder säljaren en specifik typ av rädsla för att påverka konsumenten, känd som "fear of missing out" (FOMO).

> *”Försäljaren menar då att hon inte kommer få vara med och dela på dessa hundratals miljoner som grannarna kommer få.”*
>
> *Anmälan 2024/28433*

Ett sista exempel på en mekanism som kan utnyttjas av telefonförsäljare, är att tidsbegränsa erbjudanden. På detta sätt skapas en känsla av att tillgången är begränsad, vilket ökar sannolikheten för köp.

> *”Jag ber om att få betänketid vilket [säljaren] inte accepterar utan svarar med att jag får 10 minuter på mig att godta avtalet och att hon måste ha ett ja omgående. Jag bad vänligt men bestämt att inte godta detta och [säljaren] försöker att locka mig med att priset är exklusivt och att det gäller bara nu.”*
>
> *Anmälan 2024/26097*

I telefonförsäljningsutredningen 2007 angavs konsumenters bristande kunskap om hur avtal ingås, som en orsak till problemen med telefonförsäljning. I samma utredning föreslås utbildningsinsatser för att åtgärda dessa brister. Det är viktigt att påpeka att ensidiga beteendeförändringsinsatser med fokus på information, inte räcker för att påverka människors agerande. En förklaring är att många beslut tas genom resursbesparande automatiserade beslutsprocesser, vilket gör att konsumenter inte reflekterar över den aktuella informationen. Informationen får då inte någon påverkan på konsumentens agerande.

Den beteendevetenskapliga forskningen visar hur beslut som i efterhand kan tyckas lätta att ifrågasätta, upplevs som helt rimliga i stunden. Irrationella beslut som tas i en telefonförsäljningssituation är en fullt normal följd av hur människor fungerar i sådana situationer.

Ett argument som framförs från branschen är att den personliga och direkta kontakten vid telefonförsäljning är särskilt viktig, eftersom säljaren då kan både informera om produkten och besvara frågor. Ur ett konsumentperspektiv är det just den överrumplande, direkta kontakten som gör det svårt för många konsumenter att värja sig mot säljarens försäljningsförsök. Det muntliga formatet och den relativt snabba övergången från information till avtalsingående, är faktorer som bidrar till att affärsmetoden är problematisk för konsumenten. Att telefonen utgör en marknadsföringskanal där konsumenter typiskt sett har svårt att värja sig mot marknadsföringen har konstaterats även av Högsta domstolen, (jfr NJA 2018 s. 883 p. 26).

2.4.1 Särskilt sårbara grupper

Även om alla människor har kognitiva begränsningar och tar till tumregler i stressade situationer, finns det grupper som är mer sårbara än andra och därför i högre grad riskerar att drabbas negativt vid telefonförsäljning. Hjärnans kognitiva funktion försvagas med åren, vilket gör ålder till en faktor som bidrar till särskild sårbarhet och mottaglighet för övertalning.

> *”Min mamma står dock på sig att hon inte vill ha flera lotter. Försäljaren säger då, men du bor väl på ett postnummer som slutar på 02? Ja, svarar min mamma. Vad bra, säger försäljaren, då lägger jag till en lott extra på dig. Min mamma blir nu något förvirrad och säger, nu förstår jag inte, jag ville ju inte ha någon mer lott. Nej, säger försäljaren, men du bor ju på en adress som slutar på 02. Det frågade jag ju precis. Ja, säger min mamma. Ja, då lägger jag till en extra lott som du kan säga upp när du vill.”*
>
> *Anmälan 2024/28433*

Konsumentverkets intervjuer med organisationer som företräder äldre och personer med funktionsnedsättningar stärker den beskrivna bilden. I Konsumentverkets omvärldsbevakning framkommer även att språksvaga personer kan vara en sårbar grupp. Här följer en beskrivning av utmaningar med telefonförsäljning för grupper som Konsumentverket har identifierat som särskilt sårbara: äldre, personer med kognitiv funktionsnedsättning samt personer med utländsk bakgrund.

Äldre personer

Äldre personer har sedan länge identifierats som en särskild utsatt grupp när det gäller telefonförsäljning. Pensionärsorganisationer vittnar om att äldre, liksom konsumenter över lag, har blivit mer vaksamma mot telefonförsäljning. I ett senare kapitel beskrivs en generell och stor ökning av antalet personer som undviker telefonförsäljning genom att

inte svara på samtal från okända nummer. Det gäller även äldre och det är även färre äldre som svarar på samtal från telefonförsäljare.

Samtidigt är gruppen 65–75-åringar överrepresenterad när det gäller att faktiskt köpa något vid telefonförsäljning. Det är även i åldersgruppen 65–75 år som högst andel uppger att de har accepterat köpet under pågående samtal, vilket strider mot lagen och innebär att köpet är ogiltigt. Flera aktörer som Konsumentverket har intervjuat tar upp att äldre i högre utsträckning vill vara trevliga och har svårare att avfärda uppringaren och att avsluta samtalet när säljaren upplevs som påstridig. Budget- och skuldrådgivare beskriver att många äldre som de möter har hamnat i orimliga avtal efter att ha blivit uppskrämda under försäljningssamtal.

Branschorganisationerna Kontakta och Swedma anser å sin sida att telefonförsäljning är särskilt viktig för personer med kognitiva funktionsnedsättningar och äldre, då det möjliggör en personlig rådgivning. Konsumentverket instämmer inte i detta. Förutom att äldre är en särskilt utsatt målgrupp uppger 95 procent av dem att de är mycket eller ganska negativa till att bli kontaktad av telefonförsäljare från företag där de inte redan är kund. En stor majoritet av de äldre är också positiva till ett opt-in system, det vill säga att företag endast ska få ringa personer som uppgett att de vill bli kontaktade i försäljningssyfte.

Personer med kognitiv funktionsnedsättning

Telefonförsäljning är en mycket stor utmaning för personer med kognitiva funktionsnedsättningar, som exempelvis autism, adhd, demens eller intellektuella funktionsnedsättningar. Denna grupp har generellt sett betydligt svårare att identifiera och motstå försäljningstekniker med syfte att övertyga. Myndighetens enkätundersökning visar att 51 procent i målgruppen tycker att det är oklart om det är ett säljsamtal, jämfört med 39 procent av allmänheten. Dessutom upplever 65 procent av denna grupp att telefonförsäljare är påträngande, jämfört med 34 procent av allmänheten.

Organisationer som arbetar med personer med kognitiva funktionsnedsättningar rapporterar att många upplever telefonförsäljning som förvirrande och obehaglig. Avtalsinnehåll och konsekvenser av beslut är särskilt svårbegripliga för denna grupp, vilket kompliceras ytterligare av att osäkerhetskänslor hindrar personerna att fråga om sådant de inte förstår. Även personer med god man får teckna avtal, och många gode män uppger att de ofta upptäcker olämpliga avtal och fakturor efter telefonförsäljning till klienterna. Ett exempel från Riksförbundet Frivilliga Samhällsarbetare är när en god man stoppade ett försök från en telefonförsäljare att få en person som bodde på ett gruppboende att ingå avtal om solceller.

Personer med autism är ofta verbala och kan verka välinformerade men har generellt svårt att förstå avtalsinnehåll och pengars värde. Stressande säljsamtal gör detta ännu svårare. Kontaktas och Swedmas uppfattning att telefonförsäljning är särskilt viktig för personer med kognitiva funktionsnedsättningar, överensstämmer alltså inte med bilden som organisationer som företräder personer med kognitiv funktionsnedsättning ger.

Även bland dem som inte har erfarenhet av kontakter med telefonförsäljare finns det en oro för att bli uppringd i försäljningssyfte, vilket gör att många undviker att svara på samtal från okända nummer. Telefonen är en viktig kommunikationskanal för att hålla kontakt med omgivningen, särskilt för dem som bor på LSS-boenden, långt från sina anhöriga. Många i denna grupp föredrar generellt sett att prata i stället för att skriva, särskilt personer med dyslexi eller NPF-diagnoser. Anhöriga uppmanar ofta personer med kognitiv funktionsnedsättning att inte svara på telefonsamtal från okända nummer.

Personer med utländsk bakgrund

Personer med utländsk bakgrund är överrepresenterade när det gäller kontakter med telefonförsäljare. I Konsumentverkets undersökning bland personer med utländsk bakgrund har 91 procent, jämfört med 60 procent av allmänheten, pratat med en telefonförsäljare det senaste året. De vanligaste produktkategorierna som marknadsfördes var lån (47 procent), försäkringar (45 procent) och tv-/mobilabonnemang (42 procent). Av undersökningen framkommer vidare att personer i målgruppen som saknar ekonomisk buffert och har låga konsumentfärdigheter blir uppringda och svarar oftare än andra.

Det är också fler med utländsk bakgrund som har ingått avtal med telefonförsäljaren, 20 procent, jämfört med allmänheten, 13 procent. Inom målgruppen med utländsk bakgrund är köp vanligare bland personer med funktionsnedsättning, 52 procent, jämfört med övriga, 11 procent. Missnöje med köpet är vanligare bland personer med utländsk bakgrund och kvinnor anger betydligt oftare än män att säljaren stressade dem att handla.

Energimarknadsinspektionen och Svensk Handel berättar att telefonförsäljare kontaktar personer med utländsk bakgrund på deras modersmål, vilket ger ett förtroendeingivande intryck. Avtalet som sedan skickas är på svenska och skapar problem för konsumenten att avgöra om det som har sagts i telefonsamtalet överensstämmer med avtalshandlingen. Om konsumenten ringer tillbaka finns det sällan möjlighet att få prata med någon på annat språk än svenska.

> *”Kunderna förstår ibland inte alltid vad det är dom har gjort och där kan man också nämna personer med utländsk bakgrund som kanske inte förstår svenska så bra och kanske känner att el det måste jag ha. Och det måste man ju, men man kanske inte måste ha något annat elbolag, än det som redan finns.”*
>
> *Budget- och skuldrådgivare*

Hur sårbara grupper nås

Av både intervjuer och kvantitativa undersökningar framgår att sårbara grupper är mer utsatta än allmänheten, exempelvis personer med lägre konsumentfärdigheter eller med funktionsnedsättning. Bland personer med funktionsnedsättning har 56 procent blivit kontaktade flera gånger av samma telefonförsäljare, jämfört med 42 procent av övriga. Personer med lägre konsumentfärdigheter, utan kontantmarginal, samt personer med utländsk bakgrund visar samma mönster.

Telefonförsäljare kan nå äldre genom att köpa register som baseras på ålder. Adressökningar på LSS-boenden är, enligt organisationen Autism Sverige, ett sätt genom vilket telefonförsäljningsaktörer hittar personer i särskilt utsatta situationer.

2.5 Små näringsidkare – en drabbad målgrupp

Många av de problem som konsumenter upplever vid telefonförsäljning drabbar även småföretagare och ideella organisationer, men till skillnad från konsumenter har de ett sämre skydd eftersom konsumentskyddande lagstiftning endast omfattar konsumenter. Småföretag är aktörer med en eller mycket få anställda. Det kan vara enskilda bolag eller små aktiebolag, med allt från rörmokare och frisörer till pizzeriaägare och ägare av en skogsfastighet.

Konsumentverkets kontakter med bland annat Svensk handel, Polisen, Post- och telestyrelsen (PTS), Energimarknadsinspektionen, Energimarknadsbyrån, Telekområdgivarna och föreningen FUB vittnar om hur småföretag och ideella organisationer råkar illa ut till följd av telefonförsäljning. Det finns flera exempel på hur småföretag hamnat i elavtal som blir mycket dyrare än vad som framgick under försäljningssamtalet. När kundföretaget vill klaga är det mycket svårt att få kontakt med elbolaget, det förekommer hot och det som i slutänden erbjuds är ofta ett så kallat brytavtal för att avsluta elavtalet, vilket kan kosta flera hundratusen kronor.

Den statliga utredning som 2015 lade grunden för kravet på skriftlig anbuds- och avtalsbekräftelse, hade i uppdrag att utreda även småföretagares behov av skydd. Utredningen kunde visa att det även för dessa fanns problem med oklarheter i fråga om avtalet och dess innehåll, specifika svårigheter vid tvister med telefonförsäljare och att 90 procent av småföretagen var negativt inställda till att bli uppringda av företag där de inte är redan var kunder. Utredningen kom fram till att det fanns ett behov av särskilt skydd även för småföretag. Skyddet som förordades var ett spärregister, likt Nix-registret för konsumenter. Något skydd kom dock inte att införas.

Såväl Svensk Handel som Polisen och PTS har uppmärksammat att problem kopplade till telefonförsäljning har ökat i omfattning. Problemen som drabbar små företag vid telefonförsäljning upplevs eskalera för varje år, med högre belopp och ett alltmer systematiskt tillvägagångssätt. Exempelvis är det inte ovanligt att företagare vilseleds att signera flera avtal under pågående samtal, ibland för kostnader på hundratusentals kronor. PTS ser även försäljningar av dyra växellösningar till tvåmansföretag, som över huvud taget inte har nytta av tjänsten.

Både utredningen 2015 och Svensk Handel lyfter fram småföretagens särskilda utmaningar. Små företag riskerar att missa viktiga kunder om de inte svarar när det ringer och kan därför inte på det viset värja sig mot oönskad telefonförsäljning. Det finns exempel på att telefonförsäljare som säljer telefonabonnemang utnyttjar att företag har telefonnummer som starkt förknippas med verksamheten genom att hota med att numret stängs ner om inte avtalet fullföljs. Företag som väljer att inte betala fakturor som skickas ut efter oseriös telefonförsäljning riskerar även att få sin kreditvärdighet påverkad som en konsekvens av att telefonförsäljningsaktören ansöker om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten. Företag har heller inte någon

lagstadgad ångerrätt och de omfattas inte av kravet på skriftlig anbudsbekräftelse som syftar till att skydda konsumenter vid telefonförsäljning.

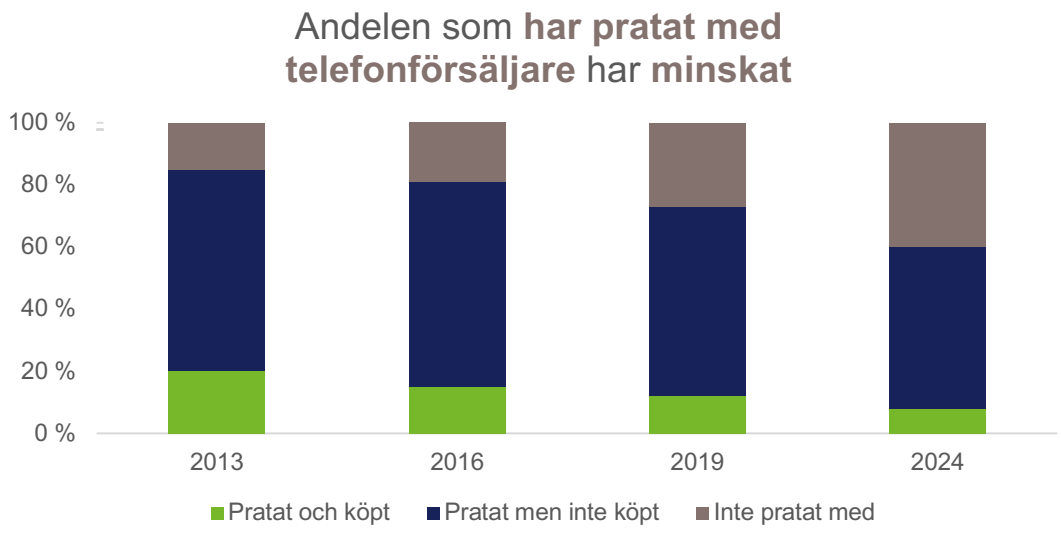
Svensk Handel, Energimarknadsinspektionen och Energimarknadsbyrån bedömer att företagare med begränsade kunskaper i svenska är extra utsatta. Det finns flera exempel på att företagare, på samma vis som konsumenter med utländsk bakgrund, blir uppringda av telefonförsäljare som talar företagarens eget modersmål. Efter att ett avtal väl är tecknat saknas kontaktmöjligheter på annat språk än svenska, om det ens går att få tag på det säljande företaget.

Konsumentverkets kartläggning visar att även ideella organisationer möter utmaningar vid telefonförsäljning. Exempelvis föreningen FUB, som arbetar för och med personer med intellektuell funktionsnedsättning, vittnar om problem. Föreningen uppger att det är vanligt att telefonförsäljare utger sig för att vara något annat än försäljare, exempelvis en konsult eller rådgivare eller påstår att det redan finns ett pågående samarbete. I många fall eskalerar kommunikationen till att bli hotfull med aggressiva metoder och påståenden eller lögner som är avsedda att pressa personen som företräder organisationen.

Såväl PTS, Polisen och Energimarknadsinspektionen som Svensk Handel ser behov av ett starkare skydd för småföretag vid telefonförsäljning. Medan konsumenter omfattas av skyddande regler, även om skyddet inte är tillräckligt, står företagaren helt ensam med ofta betydande ekonomiska konsekvenser.

3 Telefonen – en smittad kanal med konsekvenser för samhället

Konsumentverket har undersökt konsumenters upplevelser av telefonförsäljning vid fyra tillfällen sedan 2013. 2013 angav 85 procent av respondenterna att de hade pratat med en telefonförsäljare under det senaste året. År 2024 hade den andelen minskat till 61 procent. Det är också färre som har köpt något av telefonförsäljare. 2013 hade 20 procent av konsumenterna handlat av telefonförsäljare under det senaste året medan motsvarande siffra för 2024 är 8 procent.



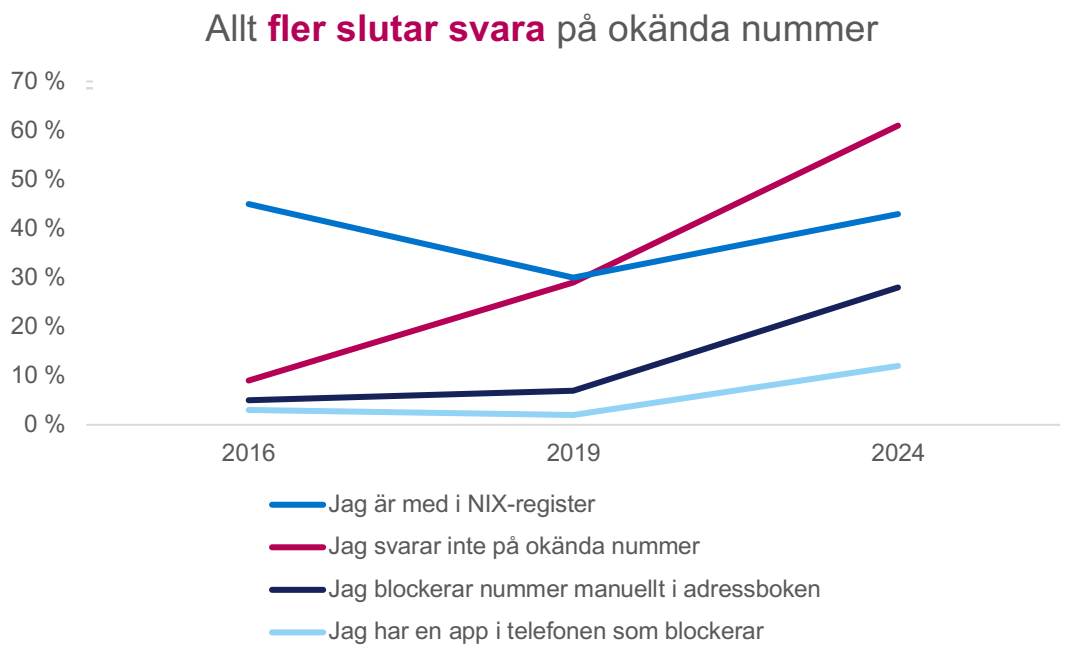
Figur 12: *Andelen som har nåtts respektive har handlat av telefonförsäljare.*

Som redovisats tidigare, visar Konsumentverkets undersökningar att nästan ingen vill ha telefonförsäljning. Endast 1 procent av respondenterna är positiva till att bli uppringda av företag de inte redan är kund hos. 84 procent uppger att de aktivt försöker undvika telefonförsäljare och den vanligaste metoden är att inte svara på samtal om de inte vet vem som ringer.

Vid Konsumentverkets intervjuer med myndigheter och intresse- och branschorganisationer framkommer en rad samhällskonsekvenser, av att människor låter bli att svara på telefonsamtal från okända nummer.

3.1 Svarar inte på telefonsamtal från okända nummer

Antalet personer som undviker säljsamtal genom att inte svara på samtal från okända nummer har ökat dramatiskt. 2016 var 45 procent registrerade i Nix-registret och 9 procent svarade inte på okända nummer. År 2024 var 43 procent Nix-registrerade och 61 procent uppger att de inte svarar på okända nummer för att undvika telefonförsäljare. Att inte svara på samtal från okända nummer är numera den mest använda metoden för att undvika säljsamtal.



Figur 13: *Metod för att undvika telefonförsäljning bland respondenter som inte har pratat med telefonförsäljare.*
Fråga: *Gör du något för att undvika samtal från telefonförsäljare? Frågeställningen har modifierats något under åren, men är jämförbar.*

En undersökning genomförd av Kantar-Sifo visar att 67 procent känner oro, irritation eller obehag när de blir uppringda av okänt nummer. Dessutom använder yngre personer, allt mindre sin mobil för att ringa och kommunicerar i stället via digitala kanaler. Utvecklingen mot att få svarar på okända nummer bör inte helt tillskrivas oönskade samtal från telefonförsäljare. Rädsla för bedrägerier påverkar också benägenheten att svara. Kampanjer som *Svårlurad* och *Lägg på luren* (initiativ av bland andra Bankföreningen, Sveriges banker, SPF Seniorerna och Polisen), har uppmanat till försiktighet vid samtal från okända.

Som tidigare beskrivits har andelen som pratat med eller köpt något av telefonförsäljare minskat, men missnöjet bland dem som köpt något är fortfarande lika stort. Minskningen av andelen som talat med en telefonförsäljare förklaras inte av att andelen Nix-registrerade konsumenter har ökat, tvärtom noteras en liten minskning. Förklaringen bör i stället kopplas samman med människors kraftigt ökade skepsis mot samtal från okända nummer.

3.1.1 Försvårad kommunikation för myndigheter och regioner

Myndigheter, vårdcentraler och andra samhällsaktörer får i komplicerande hög grad inte svar när de ringer till exempelvis patienter, kunder eller brukare från dolt eller okänt nummer. Kronofogdemyndigheten har, som följd av att myndigheten inte får svar när de ringer, behövt ändra sina rutiner för kontakter med personer som ansökt om skuldsanering. Före samtalet skickas ett sms till sökanden med information om att myndigheten kommer att ringa från ett visst nummer och en uppmaning att svara. Detta

har gett gott resultat men innebär samtidigt ytterligare moment i handläggningen. Polisens utredningsarbete har försvårats av att många inte svarar när myndigheten söker personer som är relevanta för utredningar. Polisen bedömer att anledningen är rädsla för bedrägerier och att människor vill undvika telefonförsäljare.

Även vårdinstanser har svårt att nå fram när de ringer från okänt eller dolt nummer. I Konsumentverkets intervjuer framkommer att personer missar samtal från exempelvis tandläkare, vårdcentralen eller öppenvårdspsykiatrin. Ett exempel är Region Värmland som uppger att telefonen är en mycket viktig kontaktkanal, men som har stora problem att nå patienter som följd av att ”dolt nummer” visas vid utgående samtal. Fördröjda behandlingar, många ombokningar och stor tidsåtgång för att jaga patienter skapar ineffektivitet. Just nu genomförs en förändring som innebär att respektive kliniks eller mottagnings telefonnummer ska visas i stället för dolt nummer. Bedömningen är att problemen kommer att kvarstå, men att det i kombination med information till patienter om vilket nummer de kommer att få samtal från, kan leda till en viss förbättring.

3.1.2 Ökad osäkerhet i den offentliga statistiken

Statistiska Centralbyrån (SCB), har noterat en kraftig minskning av antalet personer som svarar i telefon, vilket påverkar svarsfrekvensen i undersökningar negativt. Mellan 2010 och 2023 har andelen som inte anträffas vid telefonpåringningar ökat från 12 procent till 36 procent. Andelen som svarar, men sedan avböjer medverkanhar också ökat, men inte lika markant.

Den minskande andelen som svarar vid telefonpåringning får flera konsekvenser för såväl SCB som användare av statistiken:

- Ökade kostnader när personer inte svarar och fler kontaktförsök krävs för att få tag på respondenter.
- Ökat svarsbortfall ger kvalitetsproblem.
- Ökad osäkerhet vid användning av statistiken, exempelvis för myndigheter som använder SCB:s samhällsundersökningar som beslutsunderlag. Vana användare av statistik har förståelse för metodutmaningar och hur de påverkar resultatet, men bland ovana användare finns ökad risk för felaktiga slutsatser.

3.1.3 Ökad social isolering och ohälsa

Den som blir uppringd från ett okänt nummer har svårt att avgöra om det är ett kommersiellt eller annat samtalsförsök. Flera organisationer som Konsumentverket har intervjuat, vittnar om att människor inte vågar svara när det ringer, vilket leder till att personer drar sig tillbaka och begränsar sina kontakter. Bland annat för personer med kognitiv funktionsnedsättning har telefonen utgjort en stark trygghet och en viktig kontaktkanal till omvärlden. Flera organisationer med stödjande funktioner uppger att ensamhet och utsatthet ökar som följd av att exempelvis anhöriga, banker, gode män med flera uppmanar de här personerna att inte svara på samtal från okända nummer. Under covid-pandemin försökte pensionärsorganisationen SPF Seniorerna organisera ringkedjor för att höra hur medlemmarna mådde, men många svarade inte eftersom SPF-föreningarna ringde från okända nummer. Autism Sverige lyfter problematiken

med att personer med autism eller en intellektuell funktionsnedsättning ofta lever isolerat och därmed behöver ha tillgång till telefonen som kommunikationskanal, utan att bli utnyttjade av försäljare. Oro finns även hos anhöriga till personer med olika sårbarheter, att närstående ska bli utnyttjade.

Ett par organisationer nämner också medlemmarnas känsla av att bli ”lämnade i sticket” av samhället. De beskriver en besvikelse över att samhället har dragit sig tillbaka och att den som drabbas tvingas ta både ansvaret för och konsekvenserna av sin utsatthet.

Folkhälsomyndigheten bekräftar att det även från ett folkhälsoperspektiv finns aspekter med koppling till telefonförsäljning, både när det gäller ofrivillig ensamhet, psykisk ohälsa och suicid. Rädsla att svara i telefonen kan ses som en form av utanförskap som förstärker och befäster oönskad ensamhet, allra mest hos utsatta personer där telefonen utgör en mycket viktig kanal för sociala kontakter. Långvarig ensamhet kan i sin tur öka risken för både psykisk och fysisk ohälsa. I de fall telefonförsäljning leder till att konsumenter fastar i till exempel abonnemang de inte har råd med, med tillkommande kostnader för inkasso och hantering vid Kronofogden, finns i förlängningen också ökad risk för ohälsa och suicid. På dessa sätt motverkar telefonförsäljning det regeringen önskar uppnå inom ramen för den nationella strategin för att förebygga och motverka ofrivillig ensamhet respektive den nationella strategin om psykisk hälsa och suicidprevention.

3.1.4 Utmaningar också ur ett integritetsperspektiv

Behandlingen av personuppgifter för direktmarknadsföringsändamål kan upplevas som kränkande om konsumenten inte vet hur uppgifterna lagras, säljs vidare eller hanteras i övrigt.

Även Integritetsskyddsmyndigheten får relativt ofta frågor om telefonförsäljning. Konsumenter har frågor om att de blivit uppringda trots att de inte har samtyckt till det, de undrar hur företag har fått tag på deras telefonnummer och de har synpunkter på att företag fortsätter att ringa trots att de har meddelat att de inte vill bli kontaktade. De har även frågor om inspelade försäljningssamtal.

Vid telefonförsäljning kan företag ställas inför svåra bedömningar eller utmaningar utifrån dataskyddsförordningens krav. Det gäller bland annat kravet på tydlig och lättillgänglig information till den vars personuppgifter hanteras. Vid en personuppgiftsbehandling ska personen informeras om bland annat kontaktuppgifter till dataskyddsombudet, rätten att begära radering och att invända mot behandlingen. Det är inte givet att konsumenten alltid får den informationen. För att till exempel kunna återkalla ett samtycke till behandling av personuppgifter, ska konsumenten på ett lättillgängligt sätt kunna få kontakt med företaget bakom insamlingen av personuppgifterna. En sådan återkallelse ska vidareförmedlas till dem som tagit del av samtycket. Vid så kallade körningsregister behöver det inte vara samma företag som kontaktar konsumenten som också har tagit fram registret och det är inte alltid tydligt vart konsumenten ska vända sig för att till exempel få sina uppgifter raderade.

3.1.5 Brist på tillit påverkar beredskapsförmågan

Ytterligare en infallsvinkel på problem som följd av företroendeförlust och rädsla för telefonen som kommunikationskanal, och som inte ska underskattas, är att de bidrar till bristande tillit i samhället. Tillitstapp smittar och kan ha konsekvenser som går långt utanför det aktuella förfarandet. Forskningen visar exempelvis att bristande tillit i samhället kan ha allvarliga konsekvenser för ett lands sammanhållning.

Koppling till telefonförsäljning och telefonbedrägerier finns utifrån olika aspekter:

- Personer som känner sig lurade av telefonförsäljning, eller blir utsatta för bedrägerier via telefon, tappar inte bara förtroendet för telefonförsäljaren/bedragaren. De får också minskad tillit till ”andra som jag inte känner och som kontaktar mig via telefon”. Att allt fler numera avstår från att svara på telefonsamtal från okända nummer är tecken på rädsla, misstro och tillitsbrist mot omgivningen.

- Förtroendeskadan av enskilda samtal och konsekvenser som upplevs som negativa av konsumenten genererar även andra och vidare konsekvenser. Tilliten minskar även för det aktuella företaget eller branschen, exempelvis energiföretaget, banken eller teleoperatören. I förlängningen riskeras förtroendet för telekomsektorn och banksystemet. Samtidigt riskerar förtroendet att minska också för beslutsfattare och samhällsinstitutioner som kan upplevas sakna vilja eller förmåga att hantera problemen och låter det fortgå.

- Social tillit, det vill säga tillit mellan individer, är avgörande för samarbete och samhällsengagemang. När människor litar på varandra är de mer benägna att samarbeta och hjälpa till i krissituationer. Samhällen med hög social tillit har bättre förmåga att mobilisera resurser och hantera kriser effektivt.

- Forskningen visar korrelation mellan social tillit och förtroende för samhället i stort. Bristande tillit till stora institutioner, såsom företag, regering och myndigheter kan leda till att människor inte följer rekommendationer och riktlinjer under kriser. Forskningen beskriver tillit som ett nödvändigt ”kitt” för att bära upp det så kallade samhällskontraktet, viljan att bidra till det gemensamma. Om kittet försvinner splittras kontraktet vilket kan få allvarliga konsekvenser.

Sammanfattningsvis betonar forskningen vikten av att främja och upprätthålla både social tillit och förtroende för institutioner för att säkerställa ett samhälles beredskap och förmåga att hantera kriser. Att hantera situationer där människor känner sig lurade och svikna, exempelvis telefonförsäljning och bedrägerier, är därför i förlängningen av betydelse också för att kunna mobilisera resurser och engagera medborgare i beredskapsåtgärder.

4 Telefonförsäljning – aktörer och förutsättningar

Telefonförsäljning bedrivs genom att säljaren kontaktar konsumenter via telefon i syfte att sälja en produkt. Försäljningen kan ske genom så kallade varma eller kalla samtal. Med varma samtal avses samtal där konsumenten tidigare visat ett intresse för företaget eller redan är kund och kalla samtal innebär att konsumenten som kontaktas inte har haft någon tidigare kontakt med företaget.

Affärsmetoden kan bedrivas på olika sätt. Många näringsidkare väljer att anlita ett telemarketingbolag för att marknadsföra och sälja sina produkter via telefon. Försäljningen kan också ske i säljarens egen regi, så kallad inhouse-verksamhet. Vid anlitande av ett telemarketingbolag är det uppdragsgivaren, säljaren, som är huvudansvarig för hur försäljningen går till. Det anlitade telemarketingbolaget har också ett ansvar, ett så kallat medverkansansvar, eftersom alla som i väsentlig mån bidrar till försäljningen och marknadsföringen har ansvar för att reglerna följs.

Konsumentverkets bild är att telefonförsäljning vanligen bedrivs under dagtid men förekommer även under kvällar och helger. Företagen har oftast ett säljmanus att utgå från vid samtalet. Det är vanligt med en provisionsbaserad del av ersättningen till telefonförsäljaren. Provisionsmodellerna kan skilja sig åt men får antas vara utformade för att motivera försäljarna att sälja och därmed ge möjlighet till en högre inkomst.

Det går inte att ange det exakta antalet företag som ägnar sig åt telefonförsäljning riktad till privatpersoner i Sverige. Enligt statistik från SCB ryms verksamheten inom ramen för två företagskodningar (s.k. SNI-koder). Det finns 827 registrerade *callcenterföretag* och 1812 så kallade *provisionshandelsföretag*. Båda kategorierna rymmer företag med både telefonförsäljning och annan verksamhet som exempelvis arbete med kundtjänst, ordermottagning samt marknads- och opinionsundersökningar.
Inom telemarketingområdet finns bland annat bransch- och intresseorganisationerna Kontakta och Swedma. Kontakta har ett 50-tal medlemmar som är verksamma inom telefonförsäljning. Enligt Swedma finns det cirka 6 000 telefonförsäljare i Sverige. I siffran inkluderas personer som arbetar med telefonförsäljning till såväl privatpersoner som företag samt de som söker upp och värvar bidragsgivare till organisationer. I siffran ingår dock inte personer som arbetar inhouse på företags försäljningsavdelningar och de som telefonsäljer som del av sin arbetstid. Swedma uppger att det genomförs 200–300 miljoner säljsamtal varje år.

4.1 Telefonförsäljarnas perspektiv: en nödvändig och effektiv försäljningskanal

Konsumentverket har intervjuat en rad aktörer för att bredda och fördjupa bilden av telefonen som försäljningskanal, bland annat med en fråga om värdet av telefonförsäljning. Sammanfattningsvis är det i huvudsak de företag som i olika mån arbetar med telefonförsäljning som uppger ett värde av det. Aktörerna svarar utifrån att telefonförsäljning sker till både potentiella och befintliga kunder.

Enligt flera branschorganisationer är telefonen en viktig försäljningskanal och Swedma pekar på att det är en billig kanal för småföretagare, vilket främjar konkurrens och

tillväxt. Enligt Kontakta sker upp till 60 procent av försäljningen via telefon för branscher som exempelvis telekom, försäkring och el. Flera branschföreträdare pekar på att försäljning på distans möjliggörs genom telefonförsäljning, vilket bedöms viktigt för de branscher som saknar butiker där konsumenterna kan handla.

För vissa ideella organisationer, exempelvis idrotts- och nykterhetsrörelsen, trossamfund och politiska partier utgör telefonförsäljning, främst av lotter, en möjlighet att finansiera sin verksamhet. Pensionärernas riksorganisation (PRO) anser att det är viktigt att skilja på syftet med försäljningen eftersom ideella organisationers telefonförsäljning är verktyg för medlemsengagemang och stöd. Organisationen lyfter också att telefonförsäljningen för ideella föreningar har blivit än viktigare i och med att statsbidragen har minskat. För att skydda äldre anser PRO däremot att kommersiell försäljning kräver striktare regler.

Flera lyfter också att telefonförsäljning möjliggör direkta kontakter med kunder och att de kan nå även icke-digitala målgrupper för att erbjuda individuellt anpassade lösningar. Swedma och Kontakta anser att kanalen är särskilt viktig för äldre konsumenter och personer med kognitiva funktionsnedsättningar eftersom den möjliggör interaktivitet och att hänsyn kan tas till individens särskilda behov. Branschföreträdarna lyfter också att möjligheten till personlig kontakt och rådgivning skapar förtroende och omedelbar kommunikation.

Kontakta lyfter vidare att konsumenter ofta erbjuds bra erbjudanden via telefon. Även TechSverige poängterar att operatörer, via telefonförsäljning, har möjlighet att erbjuda kundunik prissättning som är bättre än den breda marknadsföringen, och som når konsumenter som inte själva lägger tid på prisjämförelser. Lägre priser kan också erbjudas konsumenterna på grund av lägre overheadkostnader än vid försäljning i exempelvis en fysisk butik.

Svenska Bankföreningen betonar att telefonförsäljning är viktig för att bankerna ska nå ut till nya kunder och erbjuda fler tjänster till befintliga kunder, exempelvis med kompletterande tjänster som försäkringar. För kunderna innebär möjligheten att teckna avtal per telefon att de inte behöver kunna hantera digitala tjänster eller ta sig till ett bankkontor, något som bedöms särskilt viktigt för exempelvis äldre. Svenska Bankföreningen menar att om det inte fanns möjlighet att teckna avtal på telefon skulle detta leda till finansiell exkludering för dessa konsumenter.

Swedma, Kontakta och telekombranschen lyfter att arbetet som telefonförsäljare är en bra möjlighet att komma in på arbetsmarknaden för unga och personer med utländsk bakgrund. Kontakta nämner telefonförsäljning som en ”integrationsmotor”.

För att upprätthålla förtroendet för försäljningskanalen betonar branschorganisationerna att det är av största vikt att telefonförsäljning bedrivs på ett etiskt och lagligt sätt. Att förtroendet för försäljningskanalen är så lågt bedöms vara resultatet av bedrägerier och oseriösa aktörer. En följd av detta är att vissa branscher numera sällan kontaktar potentiella kunder utan i stället fokuserar på att ringa till befintliga kunder.

Branschens synpunkter på telefonförsäljning lyfts även i vissa statliga utredningar och propositioner, exempelvis i uppföljningen av kravet på skriftlig avtalsbekräftelse.

Telefonförsäljning kan innebära fördelar för såväl näringsidkare som konsumenter. För näringsidkare är det ett enkelt och effektivt sätt att marknadsföra och sälja produkter. Genom försäljning via telefon får företag en direkt och personlig kontakt med konsumenter. För konsumenter innebär telefonförsäljning att de på ett snabbt och lättillgängligt sätt kan köpa varor och tjänster.

SOU 2021:79, s 25

Värdet av telefonförsäljning för konsumenterna är beroende av olika faktorer. När köp via telefonen sker på konsumentens initiativ, genom egen kontakt med ett företag i syfte att ingå avtal, skulle kanalen kunna beskrivas som lättillgänglig – om konsumenten får kontakt med företaget. Konsumentverket har inom ramen för regeringsuppdraget om brister i företagens kundtjänster uppmärksammat regeringen på att konsumenter ofta har stora svårigheter att komma i kontakt med företag, bland annat på grund av att kontaktuppgifter, exempelvis telefonnummer, är allt svårare att hitta. Om telefonförsäljning i stället definieras som att det är företaget, näringsidkaren, som på eget initiativ tar kontakt med konsumenten är det svårare att hålla med om beskrivningar som återfinns i tidigare utredningar. I propositionen om skriftlighetskrav vid telefonförsäljning återfinns till exempel följande beskrivning:

För näringsidkare är det ett enkelt, billigt och effektivt sätt att marknadsföra och sälja varor och tjänster, både inom ramen för befintliga kundförhållanden (så kallad varm telefonförsäljning) och gentemot nya kunder (så kallad kall telefonförsäljning). För konsumenter innebär telefonförsäljning att de på ett snabbt och lättillgängligt sätt kan köpa varor och tjänster. Att det finns en möjlighet att ingå avtal på telefon kan vara värdefullt till exempel för konsumenter i glesbygd eller för den som av någon annan anledning har svårt att utnyttja andra försäljningskanaler.

Prop. 2017/18:129, s 14

De beskrivna fördelarna för konsumenterna bör betraktas i skenet av att konsumenter, även de i glesbygd, har tillgång till e-handel som erbjuder ett betydligt större utbud än vad telefonförsäljare kan erbjuda via telefon. Enligt rapporten *Svenskarna och internet* (2024) har 83 procent av svenska allmänheten handlat något på en webbplats under det senaste året. I målgruppen 65 år eller äldre är motsvarande andel 60 procent. Omständigheterna kan tas till intäkt för att det inte är telefonförsäljning utan e-handel som erbjuder konsumenterna snabba och lättillgängliga köpmöjligheter. Då sker det dessutom på konsumentens eget initiativ, vid tillfälle som konsumenten bestämmer och konsumenten väljer produktkategori och säljföretag utifrån egna behov och intressen. Det förtjänar även att påminnas om att konsumenter i glesbygd är lika negativa till telefonförsäljning som andra konsumenter.

4.2 Telefonförsäljning på en glidande problemskala

Som vid andra affärsmetoder finns det vid telefonförsäljning en glidande skala när det gäller hur företagen agerar. I ena änden finns företag som med goda kunskaper och omsorg om konsumenterna är noga med att följa reglerna. Längs skalan finns sedan

aktörer med varierande grad av omsorg om konsumenten och som i olika grad följer regelverket och i varierande omfattning pressar, stressar och vilseleder konsumenten. Självklart är problemen större när regler överträds och konsumenter vilseleds till köp. Telefonförsäljning är dock problematisk även när reglerna följs, eftersom konsumenter också i dessa fall blir överrumplade och har svårt att i den muntliga direktkontakten ta till sig information och stå emot försäljarens försäljningsförsök.

Från företagens sida görs ofta gällande att det är rent oseriösa aktörer som orsakar problem för konsumenterna. Det stämmer inte. Att även etablerade företag kontinuerligt orsakar omfattande konsumentproblem vid telefonförsäljning, framgår tydligt av anmälningar och vägledningskontakter till myndigheten, både till följd av att regler överträds och till följd av att affärsmetoden är problematisk i sig och ger konsumenter dåliga förutsättningar att fatta kloka och genomtänkta beslut.

Medan vissa företag orsakar höga toppar i myndighetens statistik över kontakter och anmälningar om telefonförsäljning, ligger kurvan för konsumentproblem som orsakas av andra företag, ofta beskrivna som seriösa, på en stabil nivå. Exempelvis har Allente, tidigare Canal Digital, och Viasat, gett upphov till flest anmälningar och kontakter till myndigheten under perioden 2016–2024. Flera andra etablerade telekombolag finns också högt upp på listan.

4.3 Reglering av telefonförsäljning

Telefonen har använts som försäljningskanal i Sverige åtminstone sedan 1970-talet. Omfattningen var inledningsvis blygsam men har vuxit genom åren. I detta avsnitt redovisas huvuddragen av regleringen av telefonförsäljning.

4.3.1 Regleringens framväxt

Diskussioner om att reglera försäljning via telefon till konsumenter förekom redan under arbetet med 1971 års hemförsäljningslag, men kom inte att realiseras eftersom telefonförsäljning ansågs vara en relativt marginell företeelse och att det var lätt för konsumenterna att lägga på luren. I 1981 års utredning jämfördes telefonförsäljning med hemförsäljning och behovet av skydd ansågs lika stort som vid hemförsäljning. Resultatet blev en reglering i 1981 års hemförsäljningslag. Ett av skälen var att försäljningssamtal ansågs utgöra ett besvärande intrång i privatlivet. Eftersom det ofta förekom att parterna hade olika uppfattning om vad som sagts vid samtalet infördes krav på skriftlig bekräftelse av avtalsinnehållet. Avtalet ingicks via telefon men efter att avtalet ingåtts ankom det på företaget att skicka en bekräftelse till konsumenten med avtalets innehåll tillsammans med en ångerblankett. Regleringen ställde också krav på försäljaren att lämna viss information till konsumenten.

Hemförsäljningslagen ersattes år 2000 av lagen om konsumentskydd vid distansavtal och hemförsäljningsavtal, som implementerade distansavtalsdirektivet 97/7/EG. Telefonförsäljning sågs nu som en distansavtalskanal där ångerrätten bland annat motiverades av att konsumenten inte hade sett produkten före köpet. I lagen infördes krav på försäljaren att i början av samtalet informera konsumenten om sin identitet och

samtalets syfte. Den integritets- och störningsaspekt på telefonförsäljning som utgjorde en grund för 1981 års lag kommenterades inte i anslutning till den nya regleringen.

Distans- och hemförsäljningslagen trädde i kraft den 1 april 2005 och ersatte 2000 års lag. Lagen implementerade direktiv 2002/65/EG om distansförsäljning av finansiella tjänster. Direktivet föreskrev att medlemsstaterna skulle ombesörja fungerande system för opt-in alternativt opt-out. Kravet ansågs uppfyllt genom att Nix-registret infördes.

Konsumenträttighetsdirektivet (2011/83/EU) som implementerades ett antal år senare medförde ändringar i distans- och hemförsäljningslagen. Krav på skriftlig anbudsbekräftelse och accept vid telefonförsäljning infördes därefter 2018.

Som en konsekvens av omfattande problem vid telefonförsäljning av premiepensioner infördes 2014 inom detta område ett krav på konsumentens skriftliga godkännande av näringsidkarens anbud. Eftersom problemen inte upphörde, infördes 2018 i socialförsäkringsbalken, ett rent förbud mot marknadsföring och försäljning av premiepensionsprodukter via telefon. Ett avtal som ingåtts i strid med förbudet är ogiltigt vilket innebär att ingen betalningsförpliktelse uppkommer för konsumenten. Förbudet förde med sig att problemen i princip upphörde omedelbart.

4.3.2 Frånvaro av lagregler till skydd av och respekt för privat- och familjelivet

Med hänsyn till det intrång som telefonförsäljning utgör finns det skäl att stanna upp vid frågan om reglering till skydd av och respekt för privat- och familjelivet. Sådana regler finns både i Europeiska unionens stadgar om de grundläggande rättigheterna och i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Reglerna stadgar att alla har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer.

Telefonförsäljning, liksom marknadsföring via e-post och sms, omfattas av direktivet om integritet och elektronisk kommunikation (2002/58/EG). I skälen till direktivet uttalas att direktivet strävar efter att säkerställa full respekt för fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter och att särskilda bestämmelser bör införas för att skydda dessa. I själva direktivet lyfts inte dessa rättigheter specifikt, men tolkning av direktivet ska ske i ljuset av skälen. Med fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter avses bland annat rätten till respekt för privat- och familjelivet.

I skälen till direktivet lyfts även frågan om abonnenters behov av skydd mot integritetsintrång i form av icke begärd direktmarknadsföring genom e-post, sms och telefonsamtal. Frågan återkommer sedan i själva direktivet som fastslår att e-post och sms för direkt marknadsföring bara får tillåtas till konsumenter som har samtyckt till det i förväg. För telefonförsäljning uttalas i stället att medlemsstaterna ska säkerställa att försäljningssamtal inte tillåts utan abonnentens samtycke eller till abonnenter som inte önskar det. Direktivets regler säkrar alltså ett starkare skydd för medborgarna när det gäller direktmarknadsföring via e-post och sms än när det gäller telefonförsäljning. I skälen till direktivet anges vidare att särskilda rättsliga och tekniska regler bör antas för att skydda juridiska personers berättigade intressen.

Direktivet om integritet och elektronisk kommunikation implementeras i Sverige genom lagen om elektronisk kommunikation. I förarbetena till lagen diskuteras integritetsaspekter, främst när det gäller insamling av personuppgifter för att upprätta kundregister. Störningar av den enskildes privatliv nämns också i förarbetena, men har inte tagits upp som en särskild bedömningsgrund när det gäller regleringen av telefonförsäljning. Lagen om elektronisk kommunikation innehåller heller inte några bestämmelser som tar sikte på den störning av privat- och familjelivet som telefonförsäljning utgör. Det som föreskrivs om förbud mot direktreklam i form av elektronisk post och sms i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation återfinns i marknadsföringslagen. Av 19 § följer att marknadsföring via e-post och sms till fysisk person bara får användas om personen har samtyckt till det i förhand. Av 21 § följer att telefonförsäljning får användas om inte den fysiska personen tydligt motsatt sig att metoden används. Utgångspunkten vid marknadsföring via e-post och sms är alltså att det är förbjudet om inte konsumenten har samtyckt till det i förväg. För telefonförsäljning är utgångspunkten den motsatta, det är tillåtet om inte konsumenten tydligt har motsatt sig det. Det kan alltså konstateras att Sverige hittills har valt att inte använda det utrymme som direktivet anvisar, när det gäller att skydda konsumenter mot oönskad telefonförsäljning.

I Tyskland beaktas rätten till skydd för privat- och familjelivet mer än i Sverige. Där har lagstiftaren tagit hänsyn till det intrång som oönskad telefonförsäljning utgör. Tysk grundlag innehåller bestämmelser om skydd mot störningar av privatlivet och det finns också en särskild lag mot onödiga trakasserier, (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, UWG). Oönskad telefonförsäljning har ansetts utgöra sådana trakasserier som omfattas av den lagen. I Tyskland finns också regler som tillåter telefonförsäljning endast till konsumenter som har samtyckt till det i förväg och till konsumenter inom redan etablerade kundförhållanden, det vill säga ett opt in-förfarande.

4.3.3 Huvuddragen i dagens reglering

Medan marknadsföringslagen primärt syftar till att skydda konsumenter mot vilseledande, aggressiv och annan otillåten marknadsföring reglerar distansavtalslagen bland annat vilka krav som ställs på företaget vid telefonförsäljning, vissa rättigheter för konsumenterna och hur avtal ingås. Båda dessa lagar är exempel på generell reglering.

Som nämns ovan anger marknadsföringslagen att telefonförsäljning inte får ske om konsumenten har motsatt sig det. Marknadsföringslagen innehåller också regler som ger Konsumentombudsmannen (KO), och Konsumentverket möjligheter att agera vid överträdelser av marknadsföringslagen och andra konsumentskyddande regler. På talan av KO kan Patent- och marknadsdomstolen förbjuda otillbörlig marknadsföring och ålägga ett företag som utelämnat väsentlig information, att lämna sådan information. I fall, som inte är av större vikt, får KO själv meddela föreläggande om förbud respektive åläggande att lämna information. Både domstolens och KO:s förelägganden är i normalfallet förenade med viten. Ett företag som uppsåtligen eller av oaktsamhet har överträtt marknadsrättsliga regler kan också i vissa fall åläggas att betala marknadsstörningsavgift. Domstolsprocesser som rör telefonförsäljning är ytterst resurskrävande vilket utvecklas vidare nedan.

Distansavtalslagen syftar till att skydda konsumenter vid köp som huvudsakligen sker på distans, exempelvis via telefon. Lagen ställer krav på hur och när företaget ska informera konsumenten. Vid telefonförsäljning kan information som ska lämnas före köpet ges muntligen under samtalet, medan efterköpsinformation ska lämnas i läsbar och varaktig form, till exempel i en handling eller ett e-postmeddelande.

Av distansavtalslagen följer också att företaget ska informera om syftet med samtalet, sitt namn, varan och tjänstens egenskaper, pris, avtalets löptid, ångerrätt och villkoren för att säga upp avtalet. Denna information ska lämnas under samtalet. Om informationen ändå inte lämnas under samtalet måste den lämnas på annat sätt, vilket kan ske i den skriftliga bekräftelsen av anbudet. Viss information ska lämnas redan i början av samtalet.

Vid telefonförsäljning krävs dessutom att säljaren skickar en skriftlig bekräftelse av anbudet och att konsumenten, efter att samtalet är avslutat, godkänner det skriftligt. Anbudsbekräftelsen kan lämnas i exempelvis pappersform, genom e-post, via sms eller liknande. Vad bekräftelsen av anbudet ska innehålla regleras inte särskilt, men det ligger i sakens natur att den bör spegla det som har sagts under telefonsamtalet och det bör tydligt framgå vad konsumenten har att ta ställning till. Om inte konsumenten accepterar anbudet skriftlig efter samtalet är avtalet ogiltigt. Inte heller ett anbud som accepteras av konsumenten under pågående samtal leder till ett giltigt avtal. Vid dessa förhållanden uppkommer inte någon betalningsskyldighet för konsumenten även om leverans sker. Lagen ger vidare konsumenten rätt att ångra köpet inom 14 dagar.

I anbudsbekräftelsen ska företaget informera om att avtalet blir ogiltigt om konsumenten inte skriftligen accepterar anbudet och att konsumenten då inte är skyldig att betala för eventuellt utförda tjänster eller levererade varor. Om företaget inte bekräftar anbudet på ett korrekt sätt leder det ändå till ett giltigt avtal, om konsumenten efter samtalet skriftligen accepterar anbudet.

För telefonförsäljning av finansiella tjänster och instrument innehåller distansavtalslagen särskilda bestämmelser som motsvarar de som gäller vid telefonförsäljning generellt.

Distansavtalslagen gäller inte vid telefonförsäljning av spel. Regleringen avseende telefonförsäljning av spel finns i stället i spellagen (2018:1138). Regleringen motsvarar till stor del reglerna i distansavtalslagen.

Som nämns ovan finns i socialförsäkringsbalken sedan 2018 ett förbud mot marknadsföring och försäljning av premiepensionsprodukter via telefon.

Utöver offentlig reglering finns också system och regler för telefonförsäljning som tagits fram från näringslivets sida.

4.3.4 Nix-Telefon – registrering för att slippa samtal

Registret Nix-Telefon, även kallat Nix-registret, inrättades 2000 av telemarketingbranschen med en överenskommelse mellan Swedma och

Konsumentverket som grund. Genom registrering blev det möjligt för konsumenter att tydliggöra att de motsatte sig marknadsföring via telefon.

Nix-registret tog inledningsvis sikte på att värna konsumenter som ville undvika säljsamtal via fasta telefoner. Ett primärt syfte med registret var att skydda konsumenter från den fridsstörning som telefonförsäljning utgjorde. I takt med att användningen av mobiltelefoner ökade, ökade trycket från företagen att få kontakta konsumenter även via mobiltelefon. 2013 valde Swedma att ändra de etiska riktlinjerna så att det blev möjligt att Nix-registrera även mobiltelefonnummer. Konsumentverket ställde sig negativ till förändringen eftersom det skulle innebära en försämring av skyddet mot oönskad telefonförsäljning. Från att de etiska riktlinjerna tidigare inte alls medgav försäljningssamtal till mobiltelefoner, skulle konsumenter som ville slippa säljsamtal nu behöva registrera även mobilnumret. Konsumentverket ansåg vidare att intrånget i privatlivet var ännu större när det gällde samtal till mobiltelefoner, som konsumenter bär med sig, än vid samtal till fasta telefoner. Branschen fullföljde ändringen i strid mot Konsumentverkets uppfattning.

Oenighet mellan parterna förelåg även beträffande undantagen i Nix-registret som medgav samtal till konsumenter, trots Nix-registrering. Efter en strandad förhandling 2017 valde Konsumentverket att säga upp branschöverenskommelsen. Medan Swedma ansåg att undantaget om ”befintligt kundförhållande” gav företag rätt att ringa i upp till ett år efter att avtalsförhållandet upphört, menade Konsumentverket att kundförhållandet och därmed rätten att ringa till konsumenten upphörde i samma stund som själva avtalsförhållandet upphörde. Oenigheten handlade också om ordningen för hur konsumenter, oftast på nätet, samtycker till att ta emot direktmarknadsföring från olika bolag. Medan Konsumentverket ansåg att konsumenter skulle få kryssa för vilka bolag samtycket gäller, ansåg branschen att det omvända skulle gälla, det vill säga att konsumenten skulle kryssa i vilka bolag de inte ville ha marknadsföring från. Även i detta fall ansåg Konsumentverket att branschen inte tog tillräcklig hänsyn till konsumenternas intressen.

4.3.5 Undantag i Nix-registret

Huvudregeln för Nix-registret är att det inte är tillåtet att ringa ett registrerat telefonnummer och att kontroll mot registret ska ske före samtal. Det anses sedan tillåtet att ringa inom två månader efter att en kontroll visat att numret inte är registrerat.

Från förbudet att ringa registrerade nummer finns ett antal undantag. Ett undantag tillåter samtal till en fysisk person som uttryckligen har samtyckt till det, utan att säljaren behöver kontrollera registret och oavsett om numret är registrerat. Undantaget tillåter vidare att företag samlar in samtycken där konsumenten medger försäljningssamtal även från andra företag och organisationer. Rätten att kontakta en person som har lämnat ett uttryckligt samtycke upphör, om numret är nix-registrerat, tre månader efter att samtycket lämnades, om inte samtycket har återkallats dessförinnan.

Ett annat undantag innebär att företag får ringa försäljningssamtal inom ramen för etablerade kundförhållanden. En förutsättning är dock att det handlar om erbjudanden av samma typ av varor eller tjänster. Som nämns ovan anses ett kundförhållande bestå upp till ett år efter det att avtalsförhållandet upphört.

5 Tillsyn – resurskrävande och otillräcklig

Konsumentverket har under lång tid arbetat aktivt och lagt ned mycket resurser på att motverka problem med telefonförsäljning. Arbetet har omfattat bland annat branschöverenskommelser, riktade skrivelser till särskilt problematiska branscher, samverkan med andra myndigheter och generella informationsinsatser. En särskilt stor del av resurserna har lagts på tillsynsarbete och domstolsprocesser.

Genom tillsyn bidrar Konsumentverket primärt till att de företag som insatserna riktas mot upphör med att bryta mot reglerna. Effekterna av tillsynsarbetet är dock begränsade när det gäller företag som inte direkt omfattas av tillsynsinsatserna. Även vid rättsliga ingripanden av KO och domstol begränsar sig effekterna ofta till det enskilda företaget. Inte heller insatser i form av till exempel branschöverenskommelser och informationsinsatser har visat sig effektiva för att komma till rätta med de problem som telefonförsäljning orsakar.

För att kunna ingripa snabbt mot företag som skapar särskilt stora problem vid telefonförsäljning har myndigheten under åren haft en särskild ordning, ett snabbspår. Detta har bland annat resulterat i flera domstolsprocesser med fällande domar och utdömda marknadsstörningsavgifter. Det kan dock konstateras att telefonförsäljning, trots tydliga prioriteringar och omfattande insatser från myndighetens sida, fortsätter att vålla många konsumenter problem och missnöje.

Förutom att effekterna av tillsynsinsatser i allt väsentligt är begränsade till det tillsynade företaget, är tillsyn av telefonförsäljning i sig förenad med särskilda utmaningar. Det handlar om problem med att såväl identifiera som att bevisa överträdelser. För myndighetens granskning av regelefterlevnad vid andra affärsmetoder finns i normalfallet underlag i form av fysiskt eller digitalt material som myndigheten på eget initiativ kan ta del av, granska och bedöma, till exempel webbsidor och sociala mediekonton. Vid telefonförsäljning sker överträdelserna primärt under samtalet mellan telefonförsäljaren och den enskilde konsumenten. Detta försvårar tillsynsarbetet.

5.1.1 Överträdelser i det dolda

Eftersom överträdelser primärt äger rum under samtalet mellan försäljaren och konsumenten är tillsynsinsatser från myndighetens sida beroende av att konsumenten agerar och påtalar bristerna så att de når myndigheten. Anmälningar från konsumenter utgör därför ett viktigt underlag för att kartlägga mönster, identifiera företag som återkommande bryter mot reglerna och för att bedöma omfattningen av överträdelserna.

Redan här infinner sig hinder. Många känner inte till säljarens skyldigheter och inte heller sina egna rättigheter. Att det är fråga om överträdelser som kan anmälas till Konsumentverket är inte självklart. Det är rimligt att tro att många konsumenter som är missnöjda efter ett samtal stannar vid att klandra sig själva för att de inte klarade av att stå emot en påstridig försäljare. Många konsumenter som Konsumentverket har kontakt med vittnar om en skam över att ha ”låtit sig luras av telefonförsäljare”. Det är troligen också en anledning till att inte fler anmäler. Det är också många som inte känner till

möjligheten att anmäla till myndigheten. Sammantaget kan mörkertalet bedömas vara stort.

Konsumentverkets vägledningstjänst kommer dagligen i kontakt med konsumenter som drabbats av problem vid telefonförsäljning. Förutom att myndigheten ger vägledning om konsumenternas rättigheter, utgör kontakterna en viktig del av myndighetens omvärldsbevakning. För att kunna läggas till grund för myndighetens tillsynsarbete förutsätts dock att det går att klarlägga att överträdelser har skett. Många konsumenter har svårt att i efterhand tydligt redogöra för vad som har förekommit under samtalet.

5.1.2 Dokumentation och bevisning saknas

Överträdelserna vid telefonförsäljning sker i huvudsak i säljsamtalet där avgörande information ska förmedlas och ett eventuellt avtalsingående initieras. Det ligger i sakens natur att det är svårt att bevisa vad som förekommit i ett samtal mellan två personer, särskilt som det ofta är fråga om situationer där försäljare och konsument hävdar olika uppfattningar. Utan annat underlag än konsumentens uppgifter är det svårt att fastställa om försäljaren till exempel har agerat aggressivt genom att vara påträngande, pressa konsumenten att fatta ett snabbt beslut eller utnyttja konsumentens oro, osäkerhet eller bristande kunskaper.

I anmälningar till Konsumentverket är det vanligt att konsumenter uppger att de tackat ja endast till att få mer information, inte till att ingå ett avtal. Från konsumentens sida saknas då både vilja och avsikt att ingå ett avtal. Enligt uppgifter i anmälningarna får konsumenterna ändå en skriftlig anbudsbekräftelse skickad till sig och förleds av säljaren att tro att det även i den situationen krävs ett samtycke eller en bekräftelse. På så vis vilseleds konsumenten att acceptera anbudsbekräftelsen, trots att konsumenten inte haft för avsikt att ingå något avtal. Mot en sådan accept är det svårt för Konsumentverket att i en marknadsrättslig process hävda och styrka att företaget kräver betalning för varor som konsumenten inte har beställt. Det är också svårt för konsumenten att vid en prövning hos Allmänna Reklamationsnämnden eller i domstol visa att det inte varit fråga om ett avtal.

Som redovisas ovan krävs för ett giltigt avtal att konsumenten accepterar företagets anbud skriftligt *efter* samtalet. Av bland annat anmälningar till myndigheten framgår att kravet på skriftlig accept efter avslutat samtal många gånger inte följs. Det förekommer frekvent att konsumenter vittnar om att anbudsbekräftelse översänds och accepteras redan under pågående samtal. Avtalet är då ogiltigt, oavsett leverans. Även i dessa fall är det svårt för Konsumentverket att bevisa att företaget har brutit mot reglerna. När myndigheten anmodar företaget att styrka att det föreligger ett giltigt avtal och vad parterna avtalat om skickar företagen ofta den skriftliga anbudsbekräftelsen som signerats med hjälp av konsumentens bank-id. Det är då svårt för myndigheten att motbevisa såväl att avtalet ingåtts som avtalets innehåll.

Av bland annat anmälningar till myndigheten framgår vidare att företag frekvent ringer upp konsumenter igen, kort efter det avslutade samtalet, ibland flera gånger, och uppmanar konsumenten att acceptera anbudet. Det händer också att företaget påminner konsumenten via sms om att avtalet måste accepteras. Konsumenter beskriver att de i

dessa fall känner sig stressade och pressade att ingå avtal för att undkomma vidare kontakt från företaget. Även i dessa fall står ord emot ord.

Trots att det inte finns krav på att samtal ska spelas in förekommer det ibland och Konsumentverket kan då få del av inspelningen. Inspelningarna är ofta begränsade till en sekvens där konsumenten bekräftar att han eller hon är intresserad av det marknadsförda erbjudandet. Vad som föregått detta framgår sällan. Den begränsade dokumentationen ger inte en fullständig bild av samtalets innehåll och kontext. Av anmälningar framgår att det många gånger är i den delen av samtalet som inte spelats in, som avtalet har framställts som mer förmånligt än det senare visat sig vara. Den korta sekvensen visar inte heller om säljaren agerat aggressivt eller lämnat föreskriven information till konsumenten. Vid tillsyn av telefonförsäljning begär myndigheten ofta in samtalsmanus. Ibland framgår överträdelser i form av marknadsföring som är vilseledande eller i strid mot måttfullhetskrav redan av manuset. I många fall innehåller inte samtalsmanuset något otillbörligt, men det överensstämmer heller inte med många konsumenters samstämmiga uppgifter om samtalens innehåll.

Som nämnts flera gånger är det i det enskilda samtalet mellan försäljare och konsument som de mest avgörande momenten i försäljningsprocessen äger rum. Det är där information ska förmedlas, frågor besvaras och en eventuell vilja att ingå avtal uttryckas. Att detta i allt väsentligt sker muntligt och utan dokumentation försvårar i hög grad både Konsumentverkets tillsynsarbete och konsumenternas möjligheter att ta tillvara sina rättigheter.

5.1.3 Särskilda utmaningar vid domstolsprocesser om telefonförsäljning

De utmaningar som föreligger vid Konsumentverkets tillsynsarbete påverkar på motsvarande sätt KO:s förutsättningar för rättsliga ingripanden. I det rättsliga arbetet tillkommer dock ytterligare aspekter.

För att kunna styrka att det rör sig om systematiska överträdelser krävs ett stort antal samstämmiga anmälningar. I praktiken uppstår svårigheter genom att anmälningarna ofta inte håller tillräckligt hög kvalitet. Det begränsar framför allt förutsättningarna för marknadsstörningsavgift, som kan dömas ut av domstol vid omfattande överträdelser. Domstolen har i flera fall funnit att bevisvärdet av anmälningarna är begränsat när det gäller vad som har sagts vid försäljningssamtalen. Det handlar bland annat om att anmälningarna är för få, att de bygger på andrahandsuppgifter eller att de endast innehåller allmänt hållna uppgifter. När det gäller telefonförsäljning är det i högre grad än vid andra affärsmetoder äldre och funktionsnedsatta konsumenter som är drabbade. En följd av detta är att det ofta är anhöriga som gör anmälan.

Utan annat underlag än anmälningar från konsumenter är det svårt för KO att styrka överträdelserna liksom omfattningen av dem. KO är därför i hög grad beroende av både antal och kvalitet på anmälningarna och att det finns konsumenter som är villiga och lämpliga att vittna i domstol. Förutom dessa utmaningar är det förenat med stort arbete att gå igenom och analysera anmälningar och att finna och kontakta vittnen. Domstolsprocesser om telefonförsäljningsärenden tar i normalfallet mycket mer resurser i anspråk än processer som rör överträdelser vid andra affärsmetoder.

5.1.4 Konsumentverkets insatser räcker inte

Konsumentverket spelar en central roll för att övervaka och säkerställa att marknadsföring och försäljning sker på ett sätt som är förenligt med gällande konsumentskyddslagstiftning och att konsumenter inte råkar illa ut i sin konsumtion. Som framgår av redovisningen ovan är arbetet för att säkra regelefterlevnad vid telefonförsäljning både mer utmanande och mer resurskrävande än när det gäller andra försäljningskanaler. Det är väldigt svårt att bedöma mer generella effekter av insatserna. Det kan dock konstateras att myndighetens omfattande arbete för att stärka regelefterlevnaden och motverka konsumentproblemen vid telefonförsäljning inte har haft någon större effekt. Telefonförsäljning orsakar fortsatt många konsumenter omfattande problem.

En tidigare inte lyft förklaring till att myndighetens insatser inte på något synbart sätt har minskat problemen vid telefonförsäljning är att affärsmetoden är problematisk i sig, även när reglerna följs. Det behöver därför ifrågasättas om det i praktiken går att upprätthålla ett ändamålsenligt och fungerande konsumentskydd vid telefonförsäljning. Det står i alla fall helt klart att de verktyg och resurser som myndigheten förfogar över varken är ändamålsenliga eller räcker till för att motverka problemen vid telefonförsäljning.

5.2 Erfarenheter från andra länder

Telefonförsäljning orsakar konsumentproblem även i andra länder. Som i Sverige är det vanligt med klagomål inom till exempel energi- och telekomområdet. Olika initiativ har tagits för att hantera och motverka problemen och det finns flera varianter av åtgärder eller kombinationer av åtgärder inom EU:

- Opt-out-system likt det svenska Nix-registret, där konsumenter som inte vill bli uppringda av telefonförsäljare kan registrera sig, finns i flera länder. Exempelvis finns *Bloctel* i Frankrike, *Bel-me-niet-register* i Belgien och *Reservasjonsregistret* i Norge. Frankrikes system undantar försäljning av yrkesutbildningar och eko-renoveringstjänster där i stället ett opt-in-system gäller. En breddning av opt-in-kravet till att omfatta alla produkter diskuteras för närvarande. En sådan diskussion förs även i Belgien.

- Opt-in-system, där telefonförsäljning är tillåten endast till konsumenter som aktivt har meddelat att de är positiva till det finns också i ett antal länder. Nederländerna, Spanien, Tyskland och Österrike är exempel på länder med opt-in-system. Systemen kan ha olika utformning; oftast är samtal till konsumenter inom befintliga kundrelationer undantagna, men det finns exempel på att även de kontakterna kräver aktivt samtycke.

- I vissa länder finns begränsningar av när och/eller hur ofta telefonförsäljning får ske. I exempelvis Spanien kompletteras opt-in-systemet med ett förbud mot telefonförsäljning före klockan 9.00 och efter klockan 21.00 på helger och helgdagar.

- Det förekommer att företag är ålagda att införa autentiseringssystem och att upphöra med icke-autentiserade nummer för att underlätta identifiering och möjlighet att genomföra sanktioner mot de som bryter mot reglerna.

- Vissa länder tillåter endast säljsamtal från fasta nummer för att undvika problem med säljsamtal via mobilnummer som kan uppfattas komma från privatpersoner.

- Vissa länder ställer krav på opt-out-möjlighet för konsumenter även för samtal inom befintliga kundrelationer.

- I vissa länder råder förbud mot att dölja eller förfalska uppringarens nummer och operatörer är skyldiga att lämna information för att kunna identifiera företaget bakom ett visst nummer.

Oavsett lösning har flera länder problem med klagomål och anmälningar om problematisk telefonförsäljning. I länder med opt-out-system är det vanligt att företag inte respekterar konsumenternas nej-registrering och att tillsynsinsatser försvåras av att telefonförsäljarna är etablerade utomlands, vilket gör det svårt att identifiera företaget. Det förekommer också att företag hävdar att det finns ett samtycke från konsumenten men inte lämnar bevis för det.

Vissa problem orsakas av att konsumenter, mer eller mindre dolt, förleds att ge samtycke till telefonförsäljning genom olika tävlingar och erbjudanden. Mellanhänder och förmedlare skapar utmaningar om det juridiska ansvaret. Det kan också vara utmanande för konsumenter att ta tillbaka samtycken som de inte vet när, hur och av vem de har samlats in. Ytterligare ett problem är att företag inte respekterar eller dokumenterar att konsumenter har tagit tillbaka sina samtycken.

6 Överväganden och förslag till åtgärder

Vid överväganden som rör telefonförsäljning och behovet av stärkt konsumentskydd finns det anledning att titta närmare på telefonförsäljningens roll och betydelse i ljuset av den digitala utvecklingen. Den digitala utvecklingen har medfört tidigare oanade möjligheter för köp av varor och tjänster. Produkter från hela världen är tillgängliga när som helst, endast några knapptryck bort. Utbudet av försäljningsställen och produkter liksom möjligheterna att jämföra både egenskaper och priser är mycket goda. Vid en jämförelse med e-handel ter sig telefonförsäljning, där konsumenten varken väljer tillfälle, produkt eller inköpsställe, som mycket otidsenlig och inte ändamålsenlig. Vid sidan av den störning och de problem som telefonförsäljning orsakar kan detta vara en bidragande anledning till att allt färre faktiskt handlar av telefonförsäljare. 2013 hade 20 procent av konsumenterna köpt något i samband med telefonförsäljning. 2024 hade andelen som handlade sjunkit till 8 procent. De nya möjligheter som digitaliseringen har inneburit för konsumenterna matchas av motsvarande nya möjligheter för företagen att marknadsföra sina produkter.

En annan principiellt mycket viktig fråga, som tidigare utredningar inte har gett tillräcklig uppmärksamhet, är att telefonförsäljning riskerar att urholka den grundläggande rättsprincipen att avtal förutsätter samstämmiga partsviljor. Om ena partens avtalsavsikt inte är lika långtgående som den andra partens, begränsas avtalet till den nivå där parterna är överens. Om en försäljare vid samtalet uppehåller sig vid ett förmånligt provpaket, utan att informera om ett tillhörande abonnemang och konsumentens avtalsavsikt endast omfattar provpaketet, har parterna i realiteten inte ingått ett avtal om det efterföljande abonnemanget. Ändå är det många konsumenter som på detta sätt fastnar i ett långt och kostsamt abonnemang som är svårt att ta sig ur. Försäljningsmetoder som medför att konsumenter, utan avsikt och vilja, blir låsta i avtal inkräktar allvarligt på både självbestämmandet och kontrollen över privatekonomin, särskilt som samhällets strukturer i form av inkasso- och indrivningsverksamhet står till förfogande för företaget som kräver betalt.

Det är bekymmersamt att telefonförsäljning bidrar till att urholka tilliten till både telefonen som kommunikationskanal, uppringaren i andra änden och i förlängningen till andra aktörer och samhället i stort. De fulla konsekvenserna av detta har vi ännu inte sett.

En relevant fråga är om telefonförsäljning fortfarande kan anses fylla en rimlig funktion, trots att nästan ingen konsument vill ha den och trots de stora problem den orsakar. Ett annat sätt att formulera frågan är om telefonförsäljning fortfarande kan anses utgöra ett berättigat intresse för företagen.

6.1 Ett av de största konsumentproblemen

Som redovisats har telefonförsäljning orsakat konsumenter störningar, problem och utmaningar i flera decennier. Varken regler om ångerrätt, Nix-register eller krav på skriftlig anbuds- och avtalsbekräftelse har haft avsedd eller tillräcklig effekt. Telefonförsäljning utgör fortfarande ett av de största konsumentproblemen. Det är uppenbart att ytterligare åtgärder behövs för att komma till rätta med problemen.

Vid bedömningen av lämpliga åtgärder behöver olika berättigade intressen beaktas. I detta sammanhang handlar det primärt om att beakta å ena sidan företagens intresse och nytta av telefonförsäljning och å andra sidan konsumenternas intresse och nytta av telefonförsäljning, liksom de problem sådan försäljning orsakar konsumenterna. I den mån intressena och nyttorna är svåra att förena avgör lagstiftaren utifrån ett samlat samhällsperspektiv hur de olika intressena ska balanseras mot varandra. I den avslutande värderingen kan det även finnas andra enskilda och allmänna intressen som lagstiftaren behöver beakta.

6.1.1 Telefonförsäljning – en problematisk affärsmetod i sig

Eftersom varken näringslivets egenåtgärder, lagstiftning eller myndighetsinsatser har kunnat råda bot på de omfattande problem som telefonförsäljning orsakar finns det anledning att titta närmare på affärsmetoden som sådan. Telefonförsäljning skiljer sig på flera sätt från andra affärsmetoder. Inte minst genom att det är företaget som väljer både tidpunkten för försäljningen och den marknadsförda produkten, utan hänsyn till om tidpunkten är lämplig för konsumenten och utan kännedom om konsumentens behov och förutsättningar. Konsumenten å sin sida är oförberedd, överrumplas i olika vardagssituationer och möter i ett direkt samtal en ofta angelägen och ivrig försäljare. Konsumenten förväntas att, i princip under samtalet, ta till sig och förstå grundläggande information om produktens egenskaper och avtalsvillkor. Konsumenternas förutsättningar att under dessa omständigheter överväga sina behov, sina ekonomiska ramar och att ta till sig information och avtalsvillkor och stämma av med anhöriga är mycket begränsade. Under dessa omständigheter är också risken för oklarheter och missförstånd uppenbar. Vid den muntliga direktkontakten är det också svårt för konsumenten att stå emot försäljarens försäljningsförsök. Detta innebär sammantaget att affärsmetoden är djupt problematisk redan i sin grundstruktur, oavsett om reglerna för telefonförsäljning följs. I själva affärsmetoden ligger också att konsumenter fråntas både initiativet till och kontrollen över sina kommersiella kontakter.

6.1.2 Aggressiva försäljare – en logisk konsekvens av provisionsbaserad ersättning

Det provisionsbaserade inslaget i ersättningen till telefonförsäljare skapar uppenbara incitament för säljaren att agera så att samtalet resulterar i provision. Med ett eget intresse att bevaka ökar risken för att säljaren på olika sätt driver konsumenten till att acceptera ett anbud. Detta är en både logisk och förväntad konsekvens av ett ersättningssystem där storleken på försäljarens inkomst påverkas av att samtalet resulterar i ett köp. En rimlig och fast ersättning utan koppling till provision skulle ta bort detta incitament och möjligen leda till en minskning av bland annat aggressiva inslag i försäljningsprocessen. Frågan om ersättningens konstruktion är dock upp till arbetsmarknadens parter.

6.1.3 Telefonförsäljning – problem även för företag

Även småföretag drabbas av problem och utmaningar vid telefonförsäljning. Eftersom företag inte omfattas av konsumentskyddande regler kan de vara ännu mer utsatta än konsumenter. Konsumentverket har stor förståelse för de små företagens utsatthet och vill fästa regeringens uppmärksamhet på situationen.

6.1.4 Även etablerade företag orsakar problem

Bland andra Kontakta och Swedma gör ofta gällande att det är oseriösa företag som orsakar konsumenterna problem och missnöje. Både anmälningar och kontakter med Konsumentverkets vägledningstjänst visar dock tydligt att även etablerade företag orsakar problem. I tillsynsärenden ser Konsumentverket också exempel på hur etablerade företag friskriver sig från ansvar genom att hänvisa till anlitade telemarketingföretag. Som i alla andra sammanhang drabbas inte bara konsumenterna av otillbörliga affärsmetoder utan även de företag som respekterar konsumenternas behov och skiftande förutsättningar.

6.1.5 Samhället drabbas när tilliten till telefonkontakter minskar

Telefonförsäljning har konsekvenser som sträcker sig långt utanför konsumentområdet. Många konsumenterna låter bli att svara på samtal från okända nummer som en metod för att slippa telefonförsäljning. Det leder till att myndigheter, vårdcentraler och andra samhällsaktörer i växande grad inte får svar när de ringer exempelvis till patienter, kunder eller brukare. Detta försvårar bland annat polisens arbete och innebär också utmaningar för sjuk- och hälsovård. Misstron mot telefonen som kommunikationskanal påverkar också svarsfrekvensen i undersökningar vilket inverkar negativt på säkerheten i den offentliga statistiken. En annan olycklig konsekvens är att rädslan att svara i telefon förstärker och befäster oönskad ensamhet, allra mest hos utsatta personer där telefonen utgör en mycket viktig kanal för sociala kontakter. Den förtroendeskada som oönskad och problemskapande telefonförsäljning har gett upphov till bidrar vidare till bristande tillit i samhället vilket i förlängningen inverkar negativt också på förutsättningarna att mobilisera resurser och engagera medborgare i beredskapsåtgärder.

6.1.6 Telefonförsäljning – i vems intresse?

I samtliga utredningar där åtgärder med anledning av problem vid telefonförsäljning har diskuterats, har företagsrepresentanter framhållit att telefonen är en mycket viktig försäljningskanal av stor betydelse för företagens verksamhet. Enkätsvar visar å andra sidan att nästan ingen konsument, endast en procent av allmänheten, är positivt inställd till telefonförsäljning. Nio av tio konsumenter vill slippa samtal från företag som de inte redan är kunder hos och endast 5 procent kan tänka sig att få samtal från företag där de är kunder, 74 procent vill inte ha sådana samtal.

Andelen som undviker telefonförsäljning genom att inte svara på samtal från okända nummer har ökat från 9 procent 2016 till 61 procent 2024. Bilden av att en stor majoritet av konsumenterna är negativa till telefonförsäljning är mycket tydlig. Lika tydligt blir det då att intresset och värdet av telefonförsäljning i princip uteslutande finns hos företagen.

6.1.7 Reglering i ett systemperspektiv

Vid införande av nya regler eller andra åtgärder är det inte tillräckligt att överväga regleringen eller åtgärden i sig, separerad från omgivande faktorer. För att lagstiftarens politik ska få genomslag och ge avsedd effekt behöver omgivande faktorer av strukturell karaktär i tillräcklig mån stödja det avsedda syftet. Det krävs också att konsumenternas

förutsättningar och behov av skydd, liksom benägenheten hos företagen att följa regelverken beaktas. Ett relevant exempel på en situation när en omgivande faktor brister är när Konsumentverket har otillräckliga förutsättningar för att kunna bidra till det avsedda syftet. Så är fallet vid telefonförsäljning. Arbetet mot problemskapande telefonförsäljning hör till det mest resurskrävande inom myndighetens arbete för ökad regelefterlevnad. Myndigheten har genom åren ägnat mycket möda åt att motverka problemen vid telefonförsäljning med effekter som långt ifrån motsvarar nedlagda resurser och det står klart att ökade tillsynsinsatser inte är en lösning på problemen vid telefonförsäljning. I detta fall handlar det inte enbart om bristande resurser utan i hög grad också om att telefonförsäljning som affärsmetod är problematisk i sig, även när reglerna följs.

6.1.8 Viktiga utgångspunkter och realistiska förväntningar

För att kunna identifiera och genomföra adekvata åtgärder förutsätts bland annat en förståelse för de utmaningar som följer av telefonförsäljningens natur. Kännedom om och realistiska förväntningar på aktörerna och dessas förutsättningar krävs också. Det är också viktigt att dra lärdom av egna och andras tidigare genomförda insatser. Några av de viktigaste utgångspunkterna listas här:

- Telefonförsäljning ger dåliga förutsättningar för kloka och välavvägda beslut och inkräktar på konsumenternas initiativ till och kontroll över kommersiella kontakter, även om reglerna följs.

- Konsumenters förutsättningar med den mänskliga hjärnans förtjänster och tillkortakommanden kommer att bestå. Det saknas skäl att tro att konsumenter kommer att bli duktigare på att känna till och hävda sina rättigheter. Det saknas också skäl att tro att förmågan att stå emot offensiva försäljare kommer att öka.

- Telefonförsäljare kommer att fortsätta att i eget intresse verka för att samtalet ska resultera i provision.

Det är vidare viktigt att de åtgärder som kan bli aktuella är enkla att följa för företagen och rimliga att tillsyna för Konsumentverket.

6.2 Möjliga förändringar inom nuvarande system

I uppdraget till Konsumentverket uttalar regeringen att utgångspunkten är att nuvarande opt-out-lösning ska bibehållas, men vid behov utvecklas i syfte att stärka konsumentskyddet. En fråga är då om Nix-registret, som det ser ut idag eller med eventuella justeringar, utgör ett adekvat och tillräckligt skydd för konsumenter som vill slippa telefonförsäljning.

6.2.1 Nix-registret – ett ändamålsenligt skydd för konsumenter som vill slippa telefonförsäljning?

Enligt Swedma är kännedomen om Nix-registret hög. Det är därför förvånande att anslutningsgraden inte är högre. En förklaring kan vara att det finns enklare sätt att

undvika oönskade försäljningssamtal, som att låta bli att svara på samtal från okända nummer.

Enligt Swedma görs mellan 1 000 och 1 400 anmälningar till Nix-nämnden varje år – en siffra som legat relativt konstant över tid. Hälften av ärendena avskrivs direkt på grund av att det finns ett kundförhållande bakom telefonkontakten. Swedma framhåller att antalet anmälningar är lågt i relation till antalet säljsamtal och att det kan anses vara en garant för att problemen är små. En alternativ tolkning är att systemet inte fungerar tillräckligt väl eftersom det inte lyckas fånga upp det omfattande missnöje och de problem som är påtagliga för myndigheter, organisationer och konsumentstödjande instanser.

Nix-registret har nu funnits i 25 år. Med den inledningsvis begränsade förekomsten av telefonförsäljning och att huvudsakligen fasta telefoner användes då, kan systemet ha motsvarat behovet vid den tiden. De problem och den störning som telefonförsäljning orsakar idag kan dock svårligen jämföras med förhållandena vid Nix-registrets införande. Med dagens frekventa användning av mobiltelefoner nås konsumenter i alla sammanhang och vid alla tillfällen. Mot bakgrund av att telefonförsäljning fortfarande utgör ett av de största konsumentproblemen och att allt fler konsumenter väljer andra sätt för att undvika säljsamtal, är det svårt att komma fram till annan slutsats än att Nix-registret varken kan anses adekvat eller tillräckligt för att svara upp mot konsumenternas behov av skydd.

Nix-registret innebär vidare utmaningar ur ett dataskyddsperspektiv. Integritetsskyddsmyndigheten pekar exempelvis på problem kopplade till den handel med samtycken och därpå följande hantering av personuppgifter som registret öppnar upp för.

6.2.2 Utveckling av Nix-registret

Eftersom Nix-registret i sin nuvarande utformning inte ger ett tillräckligt skydd finns det skäl att överväga om det går att stärka skyddet genom att utveckla registret. Eftersom näringslivet självständigt förfogar över registret krävs lagstiftning om lagstiftaren vill se förändringar som näringslivet inte vill genomföra på frivillig basis.

Konsumentverket ser flera möjligheter att förbättra registret och stärka konsumentskyddet. Ett första steg kan vara att minska den nuvarande perioden om två månader som det är tillåtet att ringa en konsument efter att en Nix-kontroll visat att numret inte är registrerat. Ett viktigare steg vore dock att möjligheten för företag att samla och handla med samtycken som ger rätt att ringa även Nix-registrerade nummer upphörde. Ett rimligare förhållningssätt är att respektera den tydliga vilja som Nix-registreringen ger uttryck för och låta bli att på olika, ibland mycket försåtliga, sätt uppvakta och locka konsumenter att samtycka till försäljningssamtal. En självklar förbättring vore också att inte tillåta försäljningssamtal vid kundrelationer efter att avtalsförhållandet har upphört. I samtliga dessa fall är det fråga om regler som ger företagen möjlighet att ringa till konsumenter trots att dessa genom registrering tydligt klargjort att de vill slippa telefonförsäljning. Detta urholkar det skydd mot oönskade samtal som registret är ämnat att erbjuda.

Att genomföra de beskrivna förändringarna skulle öka skyddet för konsumenter som använder registret. Dock inte för den majoritet av konsumenterna som vill undvika telefonförsäljning, men av olika skäl inte använder registret. Det är lätt att tänka på ökade konsumentinformationsinsatser som adekvata åtgärder för att öka anslutningen till Nix-registret. Det är dock väl känt att informationsinsatser inte, utan koppling till andra åtgärder, är effektiva för att påverka konsumenters beteende i större omfattning. Dels för att det är svårt att nå fram till konsumenter, dels för att det krävs mer än information för att konsumenters beteende ska påverkas. Informationsinsatser om Nix-registret skulle sannolikt endast ha marginell effekt.

Det finns alltså möjligheter att förbättra Nix-registret genom att ta bort undantagen som ger företagen rätt att ringa till registrerade telefonnummer. Konsumentverket anser dock att Nix-registret inte heller efter sådana förändringar skulle tillgodose konsumenternas behov av skydd; registrering är inte alternativet för majoriteten konsumenter som vill slippa telefonförsäljning och det förekommer också att konsumenter blir uppringda trots registrering.

Ytterligare en fråga är om ett utvecklat Nix-register ger tillräcklig skyddsnivå om förändringar samtidigt görs i andra relevanta regler.

6.2.3 Andra regelförändringar och begränsningar

I utredningen som utvärderade skriftlighetskravet vid telefonförsäljning uttalas bland annat att regleringen framstår som ändamålsenlig och tillräcklig för att konsumenterna ska ha förutsättningar att göra genomtänkta och väl avvägda köp. Konsumentverket håller inte med om detta. Bestämmelsen har inte haft avsedd verkan. Telefonförsäljning orsakar fortfarande allt för ofta att konsumenter utan avtalsavsikt fastnar i avtal som är svåra att ta sig ur. Som nämnts flera gånger redan är vidare förutsättningarna för konsumenter att fatta genomtänkta och välavvägda köp vid telefonförsäljning undermåliga även om reglerna följs. Det förekommer också att den skriftliga avtalsaccepten missbrukas av företaget och används som bevis för att ett påstått avtal ingåtts även i fall där samtalet och konsumentens avsikt endast handlat om mera information eller ett provpaket. På detta sätt kan bestämmelsen i praktiken försvåra för konsumenten, i stället för att ge det avsedda skyddet.

Bestämmelsen om skriftlig bekräftelse skulle kunna förtydligas med till exempel ett förbud för säljaren att kontakta konsumenten efter säljsamtalet. En annan förändring vore att koppla ogiltighet till flera överträdelser, exempelvis till underlåtenhet att vid samtalets början informera om namn och syfte med samtalet.

Även andra begränsningar kan diskuteras för att minska problemen. Till exempel skulle telefonförsäljning över vissa värden eller vid abonnemang som löper över tid kunna förbjudas. Sådana förändringar skulle vara ägnade att minska de negativa ekonomiska konsekvenserna av telefonförsäljning men inte komma åt den problematiska kärnan, det vill säga att konsumenter överrumplas och har svårt att både ta till sig information och förhålla sig till en drivande och övertygande säljare vid muntlig direktkontakt. En annan variant vore att förbjuda telefonförsäljning till särskilt utsatta grupper såsom äldre, språksvaga och personer med olika funktionsnedsättningar. I praktiken skulle dock

sådana avgränsningar vara mycket svåra att göra och sannolikt även medföra stora utmaningar ur ett integritetsperspektiv. De i detta stycke beskrivna reglerna skulle vidare resultera i ett detaljerat regelverk som inte svarar upp mot ambitionen att regler ska vara enkla och tydliga att både förstå och tillämpa.

Konsumentverkets uppfattning är att kompletterande bestämmelser skulle göra regelverket krångligare utan att adressera kärnproblematiken. Inte heller kombinationen av justerade Nix-regler och kompletterande bestämmelser kan förväntas på ett avgörande sätt minska problemen vid telefonförsäljning.

6.2.4 Konsumenternas ansvar

Resonemangen ovan väcker frågan om konsumenternas eget ansvar. En viktig utgångspunkt är att konsumenter generellt är i underläge i förhållande till företagen. Det är detta underläge som utgör grunden för all konsumentskyddande lagstiftning.

Att majoriteten av konsumenterna har begränsad kännedom om sina lagenliga rättigheter liksom om företagens skyldigheter utgör en del av underläget. Att inte kunna argumentera mot företag om till exempel ångerrätt eller om giltigheten av ett avtal kan vara avgörande för om konsumentens rättigheter respekteras eller, med andra ord, om reglernas konsumentskyddande syfte uppnås. Det är stor skillnad mellan att ha rätt och att faktiskt få rätt. När företag hotar med att anlita inkassobolag eller vända sig till Kronofogdemyndigheten är det särskilt svårt att värja sig som konsument, även om kravet är felaktigt.

Konsumentverkets bild är att många konsumenters rättigheter inte realiseras och att anledningen till det skiftar. Även om en konsument har ett eget ansvar bör samhällets förväntan och krav på att företagen känner till och följer reglerna vara större än förväntan och kraven på konsumenterna. Medan företagen är skyldiga att känna till och uppfylla sina skyldigheter finns ingen motsvarande skyldighet för konsumenter att känna till sina rättigheter. För att åtgärder som genomförs i syfte att stärka konsumentskyddet ska få önskat och avsett genomslag behöver bilden av konsumentens förutsättningar att känna till, hävda sig och driva igenom rättmätiga anspråk vara realistisk.

Under senare år har många människor blivit utsatta för telefonbedrägerier och i flera fall förlorat sina livsbesparingar. Bedragarna är mycket skickliga och utnyttjar på ett hänsynslöst sätt den mänskliga hjärnans sårbarheter och social manipulation har blivit ett använt begrepp. Bland annat kontakterna till myndighetens upplysningstjänst visar att social manipulation även förekommer vid telefonförsäljning. Vid sidan av övriga utmaningar vid telefonförsäljning är även detta en förklaring till att det är svårt att i stunden värja sig mot marknadsföring per telefon.

6.3 Åtgärdsförslag

I inledningen av detta avsnitt väcker Konsumentverket frågan om telefonförsäljning hör hemma i förfluten tid och om det i dagsläget finns behov av sådan försäljning. Detta gäller inte bara ur ett konsumentperspektiv. Även ur ett företagsperspektiv bör det

finnas vilja och intresse av att erbjuda konsumenter goda förutsättningar att ta till sig och förstå information, avtalsvillkor och konsekvenser av ett avtal och att alltså undvika affärsmetoder som överrumplar konsumenterna och ger dem dåliga sådana förutsättningar.

Konsumentverket har tidigare förordat ett opt-in-system. Myndigheten anser dock inte längre att det utgör den lämpligaste åtgärden för att komma åt problemen med telefonförsäljning. Ett opt-in-system träffar inte kärnan i problematiken, även om ett införande av en sådant system på goda grunder kan antas bidra till en avsevärd minskning av problemen.

6.3.1 Argument emot en begränsning av telefonförsäljning

Från företagshåll har anförts argument emot en inskränkning av telefonförsäljning. Inte minst Kontakta och Swedma har framhållit att telefonförsäljning är en mycket viktig försäljningsmetod och att en begränsning skulle få katastrofala följder, särskilt för nya företag där telefonförsäljning möjliggör etablering på konkurrensutsatta marknader. Den direkta, muntliga kontakten som bland annat sägs ge goda möjligheter för företaget att förklara och svara på frågor anses som särskilt värdefull. Det står samtidigt klart att det är den muntliga direktkontakten i oförberedda situationer som i hög grad gör det så svårt för konsumenterna. Detta är utmanande för alla konsumenter och allra mest för utsatta grupper. Det är också det muntliga formatet som försvårar myndighetens tillsynsarbete.

Som redovisats ovan bör dock betydelsen av telefonförsäljning ha minskat eftersom det numera inte är mer än åtta procent av konsumenterna som köpt en vara eller tjänst av en telefonförsäljare. Tillgången till digitala kanaler och e-handel, som står till buds även för nya företag, måste också ha minskat betydelsen av telefonförsäljning. Det är för övrigt anmärkningsvärt att telefonen lyfts som en så viktig kanal för försäljning, medan det är väl känt att kunder som efter ett köp behöver kontakta ett företag för att till exempel utnyttja sin ångerrätt eller säga upp ett avtal, ofta har stora svårigheter att både hitta företagets telefonnummer och att komma fram i telefonen.

Från telemarketingföretagen framförs vidare att en inskränkning av telefonförsäljning skulle försvåra möjligheterna för unga att etablera sig på arbetsmarknaden, eftersom telefonförsäljning är ett vanligt förstajobb. Konsumentverket instämmer i att det är viktigt med arbetstillfällen för unga. Samtidigt framstår det inte som rimligt att påstådda effekter på ungas etablering på arbetsmarknaden ska tjäna som bärande argument för att fortsätta med en försäljningskanal som nästan ingen konsument vill ha och som i decennier lett till svåra och utbredda konsumentproblem.

Ännu ett argument som representanter från företagarsidan har anfört är att telefonförsäljning erbjuder goda möjligheter för konsumenter som saknar förmåga eller möjlighet att handla digitalt liksom för konsumenter som bor på landsbygden. Av genomförda undersökningar framgår att de berörda konsumentgrupperna inte instämmer i detta.

Det hävdas även ibland att det finns situationer där konsumenter har särskilt stor nytta av att bli kontaktade med erbjudanden från företag. Det kan till exempel handla om att personer utan hemförsäkring genom en sådan kontakt förstår att de behöver en försäkring och får hjälp att ordna det. Det konsumenter behöver är dock inte att överraskande bli kontaktade för att ta ställning till viktiga frågor under de begränsade förutsättningar som telefonförsäljning erbjuder. Snarare behöver de information och vägledning för att sedan i lugn och ro kunna fatta ett klokt beslut, anpassat efter de egna förutsättningarna och behoven. Detsamma kan anföras när det gäller nyttan av att konsumenter ibland byter leverantörer av varor och tjänster. En ökad rörlighet där konsumenter är aktiva och jämför priser och egenskaper hos olika produkter kan gynna både konsumenterna och konkurrensen på marknaden. Att oförberedd under ett försäljningssamtal jämföra villkor och priser för till exempel telekomtjänster, försäkringar och elleveranser ligger dock inte i konsumenternas intresse.

I stället för en begränsning av telefonförsäljning förordar flera branschaktörer, liksom Swedma och Kontakta, olika former av egenåtgärder men framför allt ökad och skärpt tillsyn för att minska problemen. Olika tekniska lösningar för att styrka företagets identitet föreslås också. Telekombranschen lyfter sina pågående förbättringsåtgärder, som exempelvis att säljsamtal spelas in, att kunder kontaktas med nöjdhetsundersökningar efter säljsamtalet och att telefonnummer som tillhör skyddsvärda grupper (exempelvis personer över 75 år) filtreras bort. Flera organisationer som möter drabbade konsumenter pekar på ett behov av ökad information om Nix-registret. Det är också något som lyfts av flera branschorganisationer.

Flera konsumentskyddande myndigheter och organisationer anser att det finns behov av ett totalförbud respektive ett opt-in-system. Exempelvis bedömer Finansinspektionen att telefonförsäljning är särskilt problematiskt när det rör sig om komplexa produkter som konsumenterna har svårt att förstå. Inom Finansinspektionens område har antalet klagomål varit begränsat, men det finns exempel kopplade till kreditförmedling och låneskyddsförsäkringar, och det rör sig generellt i många fall om just komplexa produkter där beslut kan få negativa konsekvenser under lång tid. Mot denna bakgrund anser Finansinspektionen att en opt in-lösning för telefonförsäljning är ett alternativ att överväga. Energimarknadsinspektionen anser att varken skriftlighetskrav eller ångerrätt ger ett tillräckligt skydd för konsumenter och gör bedömningen att ett förbud mot telefonförsäljning är den enda åtgärd som verkligen skulle få effekt. Även konsumenter ger stöd för en strängare reglering – Konsumentverkets undersökningar visar att 85 procent av allmänheten är positiv till ett opt-in-system.

Fortsatta egenåtgärder för en korrekt och etisk försäljning är självklart positivt men inte tillräckligt. Inte heller information eller kunskapshöjande insatser har enligt Konsumentverkets uppfattning potential att kompensera för konsumenternas underläge och utmaningar vid telefonförsäljning. Att myndighetstillsyn inte är en adekvat åtgärd har beskrivits i tidigare avsnitt.

Sammantaget är det Konsumentverkets uppfattning att företagens intressen inte längre bör få företräde framför konsumenternas behov av skydd och befogade önskan att slippa de stora problem och utmaningar som telefonförsäljning innebär.

6.3.2 Ett generellt förbud mot telefonförsäljning

För att få till ett ändamålsenligt och fullgott skydd mot problemen som telefonförsäljning medför förutsätts att den primära grunden till problemen adresseras. När det gäller telefonförsäljning är det själva grundkonstruktionen, det vill säga det överrumplande momentet och det muntliga formatet, som är djupt problematisk. Bestämmelserna om skriftlig anbuds- och avtalsbekräftelse och ångerrätt är verkningslösa när det gäller kärnproblematiken. De grundläggande svårigheterna för konsumenterna består. Eftersom problemen härstammar från själva grundkonstruktionen är lösningen varken utvecklade regler eller myndighetstillsyn.

Det enda som på riktigt kan få problemen att upphöra är att själva telefonförsäljningen upphör. Det är därför Konsumentverkets uppfattning att ett generellt förbud mot marknadsföring och försäljning per telefon behövs och bör införas, med regleringen av premiepensioner som förlaga, det vill säga ett förbud utan undantag för kundförhållanden. Ett generellt förbud hindrar dock inte företag från att kontakta kunder när det behövs för att uppfylla redan avtalade åtaganden, utan tar sikte på nya, tillkommande erbjudanden. Liksom när det gäller premiepensioner bör avtal som ingås i strid mot förbudet vara ogiltiga. Ett generellt förbud har vidare fördelen att det är lätt att kommunicera, tolka och förhålla sig till, både för företag och konsumenter. Det skulle heller inte hindra konsumenter att på eget initiativ kontakta företag i syfte att genomföra ett köp per telefon. Ett rent förbud vore också möjligt att tillsyna på ett effektivt och rationellt sätt.

Det är oklart om medlemskapet i EU påverkar möjligheten att införa ett generellt förbud mot telefonförsäljning. Medlemskapet ansågs inte hindra ett förbud mot telefonförsäljning av premiepensionsprodukter. Motsvarande utrymme bör finnas också när det gäller andra områden.

Tidigare i denna rapport redovisas produkter som till följd av sin komplexitet är särskilt svåra att ta ställning till per telefon, som kan få särskilt svåra och långsiktiga konsekvenser för konsumenten och som därför lämpar sig särskilt illa för telefonförsäljning. Det gäller telekomprodukter, försäkringar, el, krediter, hälsoprodukter och lotterier/spel. För dessa produktområden är det extra angeläget att telefonförsäljning upphör som affärsmetod. Ett förbud mot telefonförsäljning inom dessa områden är därför särskilt starkt motiverat. Även ett förbud som begränsas till dessa områden skulle innebära en stor minskning av problemen. Dock skulle problemen kvarstå inom övriga områden. Ett begränsat förbud är därför inte tillräckligt för att svara upp mot konsumenternas behov av skydd. Ett förbud som tar sikte på vissa utpekade områden skapar också ett splittrat regelverk som är svårare att kommunicera och svårare att förhålla sig till för både företag och konsumenter.

6.3.3 Opt-in – en rimlig lägsta nivå på konsumentskyddet

En opt-in-lösning tar inte sikte på det grundläggande problemet vid telefonförsäljning, nämligen telefonförsäljningen i sig. Det är bland annat därför Konsumentverket i första hand föreslår ett generellt förbud. Ett annat skäl är att en opt-in-lösning inte är en lika ren och tydlig konstruktion som ett generellt förbud. En opt-in-lösning förutsätter vidare en särskild struktur som möjliggör för konsumenter att registrera sina telefonnummer och samtidigt motverkar den jakt på samtycken som Kontakta har befarat skulle uppstå. Även en genomtänkt och strikt opt-in-lösning skulle dock i hög grad kunna motverka problemen vid telefonförsäljning.

Mot bakgrund av att en övervägande majoritet av konsumenterna inte vill ha telefonförsäljning är det både logiskt och lämpligt med en ordning som redan från början respekterar detta. Om lagstiftaren anser att problemen vid telefonförsäljning kan eller bör åtgärdas med mindre ingripande åtgärder än ett generellt förbud, bör alltså ett opt-in-system ersätta dagens Nix-register. En opt-in-lösning utgår från och respekterar konsumenternas redan i förväg kända negativa inställning till telefonförsäljning. Att företag avstår från att kontakta konsumenter som inte vill bli uppringda, utan att konsumenterna dessförinnan behöver registrera sitt telefonnummer, ter sig också fullt rimligt. En opt-in-lösning ger vidare konsumenterna bra förutsättningar att själva bestämma över sina kommersiella kontakter.

Eftersom endast en försvinnande liten andel av konsumenterna är positiva till telefonförsäljning finns det skäl att tro att mycket få skulle registrera sitt telefonnummer i ett opt-in-register. En rimlig slutsats är därför att en opt-in-ordning i mycket hög grad skulle begränsa telefonförsäljning såsom vi nu känner den. I stället för en struktur som primärt utgår från och värnar företagens intressen, skulle vi få en ordning som respekterar konsumenters redan kända inställning och som samtidigt erbjuder ett skydd mot intrång i privatlivet och andra problem som telefonförsäljning orsakar. Företagen skulle i stället få marknadsföra sina erbjudanden i andra kanaler. Även vid ett opt-in-system är det för övrigt fritt för konsumenter som önskar det, att på eget initiativ kontakta företag för att göra köp över telefonen. Samtal på konsumentens initiativ förutsätter dock att företagen förbättrar möjligheterna för konsumenterna att nå dem per telefon.

Också när det gäller ett opt-in-system behöver frågan ställas om det skulle ge det avsedda konsumentskyddet. Som i andra sammanhang behöver man räkna med aktörer som kringgår och bryter mot reglerna. Ett opt-in-system skulle därför behöva konstrueras på ett sätt som både minskar incitamenten för och försvårar ett kringgående. En relevant fråga är också om Konsumentverkets förutsättningar att utöva tillsyn skulle vara bättre än vid dagens system. Även vid ett opt-in-system skulle överträdelser ske primärt vid det enskilda försäljningssamtalet. Eftersom majoriteten av företagen kan förväntas avstå från att ringa i strid mot en opt-in-lösning är det dock rimligt att räkna med en drastisk minskning både av problemen och behovet av tillsynsåtgärder.

Liksom Nix-registret för ett opt-in-system med sig frågor ur ett integritetsperspektiv. Redan genom att endast ett fåtal personer kan förväntas registrera sina nummer i ett

opt-in-register minskar dock hanteringen av personuppgifter rejält. Om det dessutom inte ges utrymme för alternativa sätt att ge uttryck för viljan att ta emot säljsamtal framstår utmaningarna ur ett personuppgiftsperspektiv som marginella i jämförelse med utmaningarna med dagens Nix-register.

En erfarenhet från dagens ordning med Nix-telefon, som drivs av företrädare för näringslivet och har försetts med undantag som begränsar skyddet för konsumenterna, är att ett opt-in-register bör anförtros en oberoende aktör.

Nedan beskrivs kortfattat hur en opt-in-lösning skulle kunna utformas.

6.3.4 Opt-in – skiss på en modell

För att en Opt-in-lösning ska kunna ge ett adekvat skydd krävs att det finns en särskild, tydlig och trygg ordning för konsumenter som vill göra känt att de vill bli uppringda av telefonförsäljare. Med Nix-registret som förlaga bör det vara fråga om ett samlat, offentligt register som handhar samtliga registreringar.

Det behöver göras enkelt för konsumenterna att via det offentliga registret både tydliggöra att de är positiva till att bli uppringda och att ta tillbaka detta. Endast konsumenten själv bör kunna registrera sitt telefonnummer och endast en registrering som sker på konsumentens initiativ bör vara giltig. Härigenom motverkas sådan handel av samtycken som bland annat Kontakta har uttryckt oro över. I systemet bör det finnas automatiska och transparenta funktioner som säkrar att en registrering motsvarar konsumentens vilja. Avtal som ingås vid telefonförsäljning till konsument som inte har registrerat sitt nummer bör vara ogiltigt. En registrering bör omfatta ett generellt samtycke till telefonförsäljning och vara begränsad i tid. Inför att tiden löper ut bör systemet skicka ut en påminnelse till konsumenten som enkelt kan meddela om registreringen ska kvarstå.

Registret bör göra det enkelt för företag att i realtid få en överblick över vilka telefonnummer som är tillåtna för försäljningssamtal.

Inom ramen för ett pågående avtalsförhållande bör det vara tillåtet att ringa konsumenten endast i den mån det behövs för att företaget på ett ändamålsenligt sätt ska kunna vårda och fullgöra åtaganden som följer det redan ingångna avtalet. Det bör alltså inte vara tillåtet att vid sådana kontakter marknadsföra nya erbjudanden. Sådan marknadsföring får i stället ske genom andra kanaler. Förutom att skydda konsumenterna tjänar en sådan ordning till att motverka oönskad konkurrenspåverkan som annars kan uppstå till nackdel för till exempel nya företag som försöker etablera sig på konkurrensutsatta marknader. En sådan begränsning av rätten att ringa till avtalskonsumenten bör också minska benägenheten hos företag att på olika sätt locka in konsumenter i avtal i syfte att företaget ska få rätt att kontakta konsumenten igen. Ett exempel på en tillåten kontakt kan vara att en bilverkstad kontaktar konsumenten för att informera om att en reparation behöver bli mer omfattande än som uppgjorts och diskutera lämpliga insatser.

För att ytterligare värna konsumenters integritet och privatliv bör det övervägas att begränsa tiden inom vilken telefonförsäljning till registrerade nummer får äga rum, till exempel vardagar kl. 09.00-18.00. Härigenom säkerställs att samtal sker på tider som i allmänhet uppfattas som rimliga och respektfulla.

Självklart finns det olika sätt att utforma och nyansera ett opt-in-system. Den beskrivna modellen sätter konsumentens självbestämmande i centrum och motsvarar den uppfattning konsumenter uttrycker om telefonförsäljning. Modellen bör vidare vara lätt att förhålla sig till och tillämpa för både konsumenter och företag.

Oavsett vilken modell lagstiftaren väljer finns det utmaningar och erfarenheten visar att det alltid finns aktörer som vill kringgå reglerna. Det är dock Konsumentverkets erfarenhet att de flesta företag vill hålla sig på rätt sida lagen och den skissade modellen kan förväntas i hög grad minska problemen samtidigt som enskildas integritet, privat- och familjeliv värnas.

Konsumentverket kan vara en lämplig aktör att inrätta och förvalta ett centraliserat, offentligt opt-in-register.

6.4 Avslutning

Det konsumentpolitiska målet talar bland annat om väl fungerande konsumentmarknader, ett högt konsumentskydd och tydliga och balanserade regler för näringsidkare. Som nämnts flera gånger ovan är telefonförsäljning en affärsmetod som genom sin konstruktion överrumplar och ger konsumenter dåliga förutsättningar att fatta kloka och välavvägda köpbeslut, även om reglerna följs. Telefonförsäljning är därför en affärsmetod som går stick i stäv med lagstiftarens ambition om väl fungerande konsumentmarknader och ett högt konsumentskydd.

I rapporten lyfts många aspekter att beakta vid åtgärdandet av problemen vid telefonförsäljning. Kontakter med externa aktörer har väckt frågor och perspektiv som ligger utanför det traditionella konsumentområdet men som också förtjänar att beaktas. Det gäller till exempel tillitsperspektivet och kopplingen till samhällets allmänna beredskapsförmåga. Det gäller också allas rätt till skydd för privat- och familjeliv som återfinns i bland annat Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Ytterligare en aspekt är de utmaningar som Nix-registret är behäftat med ur ett personuppgiftsperspektiv.

En fråga som inte behandlats inom ramen för uppdraget är den tekniska utvecklingen där AI i allt högre grad används vid kundkontakter och telemarketing. Redan i en nära framtid kan det bli fråga om en kraftig ökning av försäljningssamtal till konsumenter. Även detta kan behöva beaktas vid överväganden om lämpliga och adekvata insatser.

Som framgår ovan förordar Konsumentverket i första hand ett generellt förbud mot marknadsföring och försäljning via telefon och i andra hand en strikt opt-in-lösning.

Oavsett vilken lösning som väljs kommer det att framföras argument som talar för andra lösningar. För lagstiftaren handlar det om att med ett samhällsperspektiv göra en

balanserad avvägning utifrån önskad effekt, kända fakta och förväntade följder. Som framgår anser Konsumentverket att problemen med telefonförsäljning är så omfattande att exempelvis påverkan på förstajobb för unga och företagens eventuella utmaningar att använda andra kanaler för marknadsföring än telefon, inte bör hindra att det nu tas krafttag för att på allvar komma till rätta med problematiken. Att marknadsföring via sms och e-post omgärdas av striktare reglering än, den för konsumenterna betydligt mer problematiska, telefonförsäljningen framstår som en orimlighet som bör korrigeras.

Ett generellt förbud är den enda åtgärden som till fullo tar sikte på problemens kärna och som skulle ge mest effekt. Ett generellt förbud är också den tydligaste och enklaste åtgärden att förhålla sig till för både konsumenter och företag. Med beaktande av inte minst de möjligheter till distansförsäljning som e-handel öppnar upp för, och de problem som telefonförsäljning orsakar, framstår ett generellt förbud också som balanserat och rimligt utifrån ett näringslivsperspektiv.

Även en strikt opt-in-lösning skulle i hög grad förstärka konsumentskyddet och minska problemen med telefonförsäljning. Både ett förbud och en opt-in-lösning skulle respektera konsumenternas redan i förväg kända motvilja till telefonförsäljning. Initiativet till och kontrollen över konsumtionen skulle tillkomma konsumenterna. Om en opt-in-lösning väljs bör hanteringen anförtros Konsumentverket eller annan oberoende aktör, inte minst för att säkra skyddsnivån för konsumenterna.

Källförteckning

Internetstiftelsen (2024), *Svenskarna och internet 2024*

Johansson, L-O och Ask, K (2023), *Utlåtande angående psykologin bakom riskfyllda och irrationella ekonomiska beslut*. Konsumentverket, Diarienummer KOV 2023/398

Konsumentverket (2025), *Telefonförsäljning – Interna data och resultat från kvantitativa undersökningar*. Underlagsrapport 2025:2.

Konsumentverket (2025), *Telefonförsäljning – Resultat från kvalitativ undersökning*. Underlagsrapport 2025:3

Konsumentverket (2023), Granskning av kreditförmedlares telefonförsäljning
PM 2023/179

Konsumentverket (2019), Telefonförsäljning – en lägesbild
Faktablad 2019/15

Konsumentverket (2017), *Fortsatt missnöje med telefonförsäljning*
Rapport 2017:2

Konsumentverket (2014), *Konsumentrapporten 2014, fokus på telefonförsäljning*.

Konsumentverket (2023 och 2025), *Konsumentmarknadsundersökning Resultatområde Marknadsrätt (KMU-ROM)*

Konsumentverket (2025), *Brister i företagens kundtjänster*
Redovisningsrapport 2025:3

Rothstein B och Holmberg S, *Social tillit i höglitarlandet Sverige* (2022) Göteborgs universitet, SOM-institutets temaserie 2022:1

Sifo-undersökning: 7 av 10 svenskar upplever oro vid “okänt nummer” | IT-Retail.se
2025-06-17

Statens offentliga utredningar (2007), *Telefonförsäljning – Slutbetänkande av 2005 års marknadsföringsutredning,* SOU 2007:1

Statens offentliga utredningar (2015), *Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning,* SOU 2015:61

Konsumentverket, Box 48, 651 02 Karlstad
Telefon: 0771 - 525 525. **konsumentverket.se**