

Göteborg den 26 januari 2011

**Konkurrensverket**  
**103 85 Stockholm**

**Finansinspektionen**  
**Box 7821**  
**103 97 Stockholm**

Anmälan VISA samt Mastercard

1. Genom media framkom i början av december att VISA samt Mastercard beslutat stoppa alla transaktioner till Wikileaks. Något formellt beslut har inte redovisats, och kortföretagens kunder har inte nåtts av detta besked på annat sätt än genom media och konkludent handlande. Någon uppsägning har således inte skett, än mindre någon tydligt angiven orsak, utan beslutet att vägra transaktioner är helt enkelt ett de facto-beslut, ensidigt fattat av ledningarna för VISA respektive Mastercard och har tillkännagivits kortinnehavarna endast genom massmedias försorg. Varken internationella organ, såsom FN eller EU, eller nationella rättsliga instanser i t.ex. Sverige, U.S.A. eller något annat land där VISA och Mastercard bedriver sin verksamhet, har fattat beslut om att transaktioner till Wikileaks skall eller bör stoppas. Inte i något land har ens inletts förundersökning gentemot Wikileaks p.g.a. misstänkt brottslighet.

Lagen om insättningsgaranti (1995:271) föreskriver att ett institut som erbjuder sig att ta emot insättningar är skyldiga att ta emot sådana insättningar av var och en, om det inte finns särskilda skäl däremot (§ 11b). Banker, och VISA och Mastercard ägs av bankerna, tillhör sådana institut som är skyldiga att vidarebefordra insättningar. Stadgandet har införts i svensk lag efter FN:s så kritiserade beslut om individuella sanktioner i det s.k. "kriget mot terrorismen", genom SFS 2004:320.

2. Svea Hovrätt har i dom den 19 januari innevarande år (mål T 10012-08) förpliktigt ett bolag att utge skadestånd p.g.a. missbruk av dominerande ställning, i detta

fall att tillhandahålla en tjänst som de var marknadsdominerande på. Trots den omfattande privatisering som skett i Sverige (liksom i världen i övrigt) de senaste decennierna lever alltså kravet på befordringsplikt kvar vid marknadsdominant ställning. Det saknar betydelse, enligt förarbeten citerade i domen, hur denna dominerande ställning uppkommit, och det krävs varken – såsom i nu aktuellt fall – exploaterande eller utestängande resultat; "Det räcker med att åtgärden objektivt sett har till syfte eller är ägnad att få sådana verkningar".

Beslutet av VISA och Mastercard har motiverats med att det i USA har, av ledande makthavare – dock ej i rättsliga instanser – framförts påståenden om att Wikileaks skulle begå och ha begått brottsliga handlingar. Kortföretagens beslut är endast riktat mot Wikileaks, inte mot andra motsvarande nättaktörer, såsom t.ex. Facebook i Tunisien, Bahnhof eller Wikileaks-liknande aktörer, såsom Openleaks, Svenska Dagbladet, Der Spiegel, The Guardian, New York Times eller Sveriges Television. VISA och Mastercard har inte heller i något annat sammanhang stoppat möjligheter att använda korttjänsten för överföringar av medel till fällda brottslingar, varken sexualbrottslingar, narkotikalangare, mördare eller valuta- och skattebrottslingar, inte heller till uttryckligen odemokratiska organisationer såsom Ku Klux Klan och Legia Nord, eller kriminella nätverk såsom Hells Angels eller banker som tvättar pengar för droghandel i Colombia. Man har inte heller stoppat möjligheten att använda korten som betalningsinstrument vid köp av sexuella tjänster, barnpornografi, droger eller vapen. Beslutet är ensidigt fokuserat på Wikileaks, och är exempellöst.

"Ett företag som är dominerande har ett särskilt ansvar för att inte genom sitt beteende skada en effektiv och icke snedvriden konkurrens ... Det utgör i regel ett missbruk om en part med dominerande ställning avbryter leveranser till en etablerad kund utan att ha objektivt godtagbara skäl till det. Det är den som vidtar åtgärden som har att visa att sådan skäl föreligger", skriver Svea Hovrätt, och hänvisar till Marknadsdomstolen 2002:11.

Sammanfattningsvis finns det inget beslut, varken politiskt eller rättsligt, på någon nivå, varken nationellt eller internationellt, som ens antyder att ett stöd till Wikileaks kamp för demokratiska rättsprinciper skulle vara icke önskvärt – tvärtom har den svenska regeringen så sent som i innevarande månad offentligt förklarat som sin ståndpunkt att man via biståndsmedel avser att "förse försvarare av mänskliga rättigheter i repressiva stater med verktyg för säker information så att de kan nå ut till en internationell allmänhet för att sprida informa-

tion om övergrepp mot mänskliga rättigheter och därmed skapa ökat tryck från omvärlden" (biståndsminister Gunilla Carlsson i Expressen den 21 januari 2011). Nätaktivisterna kallas av ministern för de "nya demokratikämparna", och, skriver hon, "Vi vet att nätet i dag är ett oundgängligt verktyg för människorättsaktivister världen över." Wikileaks är denna rörelses främsta symbol och viktigaste aktör; VISA och Mastercards aktion har till syfte att skada och, om möjligt, omintetgöra dess verksamhet.

Om man nu vill i handling stå upp för de principer som den svenska regeringen genom biståndsministern givit uttryck åt, och som svarar mot den värdegrund som större delen av västvärlden bekänner sig till, utesluter det att man understödjer dess faktiska belackare genom att använda dessa kontokortsföretag, därtill därigenom finansierande dem genom kortavgift och den procentandel de tar vid köp med användning av deras kort. I annat fall är man medskyldig; "We must learn that passively to accept an unjust system is to cooperate with that system, and thereby to become a participant in its evil" (Martin Luther King Jr).

Användningen av kreditkort, framför kontanthandel, är idag så omfattande att tillgången till detta inte bara är ett individuellt intresse, utan ett centralt samhällsintresse. Det handlar både om möjligheterna för medborgarna att kunna få tillgång till såväl offentliga som privata tjänster (allt från möjligheten att handla transporter till andra tjänster och även kapital- och konsumtionsvaror) som för samhället i dess helhet att minska risken för brott, minska transaktionskostnader och öka omsättningen. Med handlande på kort följer därtill normalt också försäkringsskydd, också det ett såväl individuellt som samhälleligt intresse. Sammanfattningsvis har korthandeln i allt väsentligt slagit ut kontanthandeln och i stort sett helt eliminerat användningar av checkar.

Korthandeln domineras av några få aktörer, ägda i konglomerat av svenska och utländska banker, med VISA och Mastercard som de i särklass största aktörerna. I min bank – Handelsbanken – är numera endast dessa två aktörer tillgängliga, och de har nu sådan marknadsdominans att det inte ens är möjligt att få ett traditionellt bankomat kort utan koppling till någon av dessa kreditkortsjättar. Om man nu tar sitt ansvar, och vägrar stödja de utomrättsliga aktioner som VISA och Mastercard initierat, avskärs man således inte bara från möjligheten att handla i affärer och på nätet med kort, utan t.o.m. från möjligheten att lyfta ut pengar i bankomat och motsvarande system. Det är få, om ens något enda annat, områden där man kan tala om sådan exklusiv marknadsdominans.

Det görs därför gällande att VISAs och Mastercards agerande står i strid mot såväl nationell lagstiftning som mot EG-fördraget, genom att man tillämpar olika villkor för likvärdiga transaktioner och därtill ställer som villkor att Wikileaks överger sin "affärsidé" för att kortföretagen skall tillåta transaktioner till organisationen. Genom beslutet avskärmar man Wikileaks från marknaden för finansiella transaktioner och avskräcker andra från att upprätthålla relationer med organisationen. Frågan om eventuellt "ont" uppsåt hos VISA eller Mastercard, d.v.s. bolagens bakomliggande bevekelsegrunder, behöver inte ens utredas – EG-rätten och nationellt relevant lagstiftning på området kräver endast att det kan konstateras att de berörda bolagen utnyttjat sin dominanta ställning på sätt som de facto medfört skada för Wikileaks och deras sympatisörer, utan objektivt stöd för sitt agerande. Jag konstaterar att det såvitt avser Wikileaks inte finns några fällande domar, inga andra rättsliga beslut, inte ens en inledd förundersökning, och noterar att det också saknas politiska beslut på såväl nationell som internationell nivå gentemot Wikileaks. VISA och Mastercard har helt enkelt bara utnyttjat sin dominerande ställning för att tillgodose egna eller andras preferenser, och det måste anses vara ställt utom tvivel att det skadat Wikileaks och, eller i vart fall, mig i min egenkap av konsument. Beslutets effekter står därmed i strid med lagen om betaltjänster (2010:751), jfr bl.a. 4:14 och 20, 5:4 och 10 samt, framförallt, 5:11 och 5:33. Grundprinciperna om dominerande ställning och befodringsplikt kommer till uttryck i samma författnings sjunde kapitel, § 1.

3. Finansinspektionen har bl.a. att "verka för ett gott konsumentskydd inom det finansiella systemet" (2009:93, § 2) och kontrollera efterlevnaden av regler inom sektorn (§ 4). Myndigheten skall i olika frågor samverka med andra myndigheter, däribland bl.a. Konkurrensverket, Konsumentverket och Riksgäldskontoret (§ 7).

Konkurrensverket har bl.a. till uppgift att verka för fri konkurrens och för att de regler som följer av bl.a. konkurrenslagen (2008:579) efterlevs (2007:1117, § 3). Artikel 82 i EG-fördraget innehåller regler som sammanfattningsvis innebär att företag med dominerande ställning förbjuds ställa villkor om att avsändare eller mottagare åtar sig särskilda förpliktelser, som saknar koppling till handelsbruk eller rättsliga beslut, för att avtal eller transaktionen skall ingås respektive fullgöras. Konkurrenslagen (2008:579) innehåller motsvarande regler, se 2:7, och ger Konkurrensverket rätt att med stöd av 3:1 samma lag ålägga den som vägrar avtalsfullgörande eller,

som i detta fall, transaktionen, att omedelbart upphöra med sin spärr av betalningarna.

Av lag om betaltjänster (2010:751) 8:1 framgår att Finansinspektionen har särskilt tillsynsansvar i dessa frågor och att man skall samverka med Konkurrensverket i vid brott mot befodringsplikt. Finansinspektionen skall i sådant fall ingripa och utfärda föreläggande, här om återupptagen befodrigan av beställd betaltjänst, och kan vid allvarliga fall t.o.m. återkalla förmedlingsinstitutets tillstånd.

4. VISA och Mastercard har ensidigt beslutat förbjuda användningen av korttjänsten för transaktioner till Wikileaks. De båda kortföretagen är var för sig, och sammantaget, marknadsdominanta (i Handelsbanken, min bank, utgör dessa de två enda kortalternativen) och har således befodringsplikt. Det hemställs på denna grund att

*Konkurrensverket* omedelbart ålägger VISA samt Mastercard att upphöra med sin spärr av betalningar till Wikileaks. Det måste betraktas som särskilt försvårande (jfr KonKL 3:9) att de båda kortbolagen, som de facto tvingat Handelsbanken att medverka i förfarandet, har varit initiativtagare till att försöka ekonomiskt kväva Wikileaks, och att de har och har haft en ledande roll i detta agerande

*Finansinspektionen* beslutar ålägga VISA och Mastercard högsta möjliga straffavgift (2010:751, 8:14-16) för deras agerande. Överträdelsen är synnerligen allvarlig både till sitt genomförande, sitt syfte och sina effekter, och har pågått under lång tid, även över den mest köpintensiva perioden i varje land (d.v.s. julhelgen). Agerandet är så allvarligt att Finansinspektionen dessutom bör överväga återkalla såväl VISAs som Mastercards tillstånd (8:11). Det förhållandet att de båda bolagen är just marknadsdominanta kan, naturligtvis, inte godtas som skäl för att inte vidta en sådan åtgärd, särskilt som det svenska rättssystemet visat sig vara berett att vidta just denna typ av åtgärder gentemot andra mindre aktörer som är marknadsdominanta och av icke rättsligt godtagbara skäl vägrar leverera samhällscentrala tjänster (jfr beslutet rörande Elbolaget Ekfors Kraft).

Göteborg som ovan

Dennis Töllborg  
Professor i rättsvetenskap