Nr 57

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om otillbörlig marknadsföring, m. m.; given Stockholms slott den 13 mars 1970.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden och lagrådets protokoll, föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till

1) lag om otillbörlig marknadsföring,

2) lag om ändring i lagen (1931: 152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens,

3) lag om ändring i brottsbalken,

4) lag om upphävande av lagen (1913: 159) angående förbud mot införsel till riket av varor med oriktig ursprungsbeteckning,

5) lag om upphävande av lagen (1914: 422) angående förbud i vissa fall mot varors förseende med oriktig ursprungsbeteckning och saluhållande av oriktigt märkta varor,

6) lag om marknadsråd m. m.,

7) lag om ändring i lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet,

8) lag om ändring i lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

GUSTAF ADOLF

Lennart Geijer

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag till lag om otillbörlig marknadsföring. Syftet med den nya lagen är att, framför allt i konsumenternas intresse, skapa effektiva garantier för att reklam och marknadsföring inte bedrivs med otillbörliga metoder.

Lagens centrala bestämmelse utgörs av en generalklausul, vilken gör det möjligt att meddela förbud mot reklamåtgärd eller annan vid marknads-

föring företagen handling, som genom att strida mot god affärssed eller på annat sätt är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare. Förbudet skall i regel förenas med vite. Vid sidan av generalklausulen föreslås särskilda straffbestämmelser rörande vissa speciella marknadsföringsåtgärder. Bestämmelserna avser dels vilseledande reklam, dels vissa slag av s. k. tilläggserbjudanden och rabattmärken.

Tillämpningen av lagstiftningen skall anförtros åt särskilda institutioner. Dessa utgörs av ett organ med dömande uppgifter, marknadsrådet, samt en särskild konsumentombudsman. Marknadsrådet skall vara enda instans i ärenden om förbud enligt generalklausulen. Frågor om utdömande av vite skall dock handläggas av allmän domstol. I rådet skall finnas företrädare för näringsidkar- och konsumentintressen. Rådet föreslås överta de uppgifter som nu ankommer på näringsfrihetsrådet. Konsumentombudsmannen skall övervaka marknaden och föra det allmännas talan inför marknadsrådet. Beslutar ombudsmannen i ett visst fall att inte ansöka om förbud hos rådet kan sådan ansökan göras av näringsidkar-, konsument- eller löntagarorganisation eller av enskild näringsidkare. De särskilda straffbestämmelserna skall tillämpas av de allmänna domstolarna. Allmänt åtal får dock väckas bara efter anmälan eller medgivande av konsumentombudsmannen.

I samband med den nya lagen föreslås bl. a. en mindre ändring i brottsbalken samt upphävande av den särskilda lagstiftningen om oriktiga geografiska ursprungsbeteckningar.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 1971.

1) Förslag

till

Lag

om otillbörlig marknadsföring

Härigenom förordnas som följer.

1 §

Företager näringsidkare vid marknadsföring av vara eller tjänst reklamåtgärd eller annan handling, som genom att strida mot god affärssed eller på annat sätt är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare, kan marknadsrådet meddela honom förbud att fortsätta därmed eller att företaga annan liknande handling. Förbud skall förenas med vite, om ej detta av särskilda skäl är obehövligt.

Förbud kan meddelas även anställd hos näringsidkare och annan som handlar på näringsidkares vägnar samt var och en som i övrigt väsentligt bidragit till handlingen.

2 §

Näringsidkare som vid marknadsföring av vara eller tjänst uppsåtligen använder vilseledande framställning, vilken avser hans egen eller annans näringsverksamhet och är ägnad att påverka efterfrågan på varan eller tjänsten, dömes till böter eller fängelse i högst ett år.

Första stycket äger motsvarande tillämpning på anställd hos näringsidkare och annan som handlar på näringsidkares vägnar.

3 §

Näringsidkare som erbjuder konsument att mot märke eller annat bevis, vilket utlämnas vid försäljning av vara eller tjänst, erhålla annat än pengar dömes till böter eller fängelse i högst ett år. Detta gäller dock ej om beviset ger rätt endast till översyn, reparation eller liknande med avseende på det sålda.

4 §

Näringsidkare som i annat fall än som avses i 3 § till konsument bjuder ut två eller flera varor för ett gemensamt pris eller erbjuder konsument att vid köp av vara förvärva även annan vara utan ersättning eller mot särskilt lågt pris dömes, om varorna uppenbart saknar naturligt samband och förfarandet försvårar för konsumenten att bedöma erbjudandets värde, till böter eller fängelse i högst ett år. Vad som sägs här om vara gäller även tjänst.

5 §

Den som överträtt vitesförbud dömes ej till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av förbudet.

I ringa fall dömes ej till straff för gärning som avses i 2, 3 eller 4 §.

6 §

Fråga om förbud enligt 1 § upptages efter ansökan. Sådan ansökan göres av konsumentombudsmannen. Beslutar denne för visst fall att ej göra ansökan, får ansökan göras av näringsidkare som beröres av handlingen eller av sammanslutning av näringsidkare, konsumenter eller löntagare.

7 §

Beslut i fråga om förbud enligt denna lag utgör ej hinder att samma fråga prövas på nytt, när ändrade förhållanden eller annat särskilt skäl föranleder det.

8 §

Om särskilda skäl föranleder det, kan förbud meddelas även för tiden till dess slutligt beslut föreligger.

9 §

Fråga om förbud enligt 1 § får i fall som ej är av större vikt prövas av konsumentombudsmannen genom förbudsföreläggande.

Förbudsföreläggande innebär att den som antages ha företagit handling, som avses i 1 §, till godkännande omedelbart eller inom viss tid förelägges förbud vid vite att fortsätta därmed eller företaga annan liknande handling.

Har föreläggande godkänts, gäller det som förbud som meddelats av marknadsrådet enligt 1 §. Godkännande som sker sedan den i föreläggandet utsatta tiden har gått till ända är dock utan verkan.

Närmare bestämmelser om förbudsföreläggande meddelas av Konungen.

10 §

Talan om utdömande av vite föres vid allmän domstol av åklagare. Sådan talan får väckas endast efter anmälan av konsumentombudsmannen eller av annan som hos marknadsrådet ansökt om förbudet.

Allmänt åtal för brott mot denna lag får väckas endast efter anmälan eller medgivande av konsumentombudsmannen.

11 §

Vid överträdelse av vitesförbud eller av föreskrift i 2—4 §§ kan domstol efter vad som är skäligt förordna, att vilseledande framställning som finns på vara, förpackning, reklamtryck, affärshandling eller dylikt skall utplå-

nas eller ändras så att den icke längre är vilseledande. Kan detta syfte ej uppnås på annat sätt, kan domstolen förordna att egendomen skall förstöras.

Egendom som avses i första stycket får tagas i beslag i avvaktan på förordnande som sägs där. Därvid gäller i tillämpliga delar föreskrifterna om beslag i brottmål.

Första och andra styckena äger motsvarande tillämpning på erbjudande som avses i 3 §.

12 §

Den som bryter mot förbud eller gör sig skyldig till brott mot denna lag skall ersätta skada som därigenom uppkommer för konkurrerande näringsidkare.

Rätt till ersättning för skada är förlorad, om talan ej väckes inom fem år från det skadan uppkom.

13 §

Konungen kan med avseende på främmande stat förordna att följande bestämmelser skall gälla.

Beträffande vara som är försedd med oriktig eller vilseledande ursprungsbeteckning, genom vilken varan direkt eller indirekt anges vara frambragt eller tillverkad i den främmande staten eller på någon inom denna belägen ort, får domstol föreskriva åtgärd enligt 11 § även i andra fall än som avses där. Detta gäller dock ej om beteckningen enligt handelsbruk endast tjänar att utmärka varans art eller om den åtföljes av uppgift som tydligt anger att varan ej frambragts eller tillverkats i den angivna staten eller på den angivna orten.

Ansökan om åtgärd enligt andra stycket får göras av åklagare eller, om denne beslutat att ej göra ansökan, av någon som driver rörelse med vara av samma slag som den vara ansökningen avser.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1971.

2) Förslag
till
Lag
om ändring i lagen (1931:152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens

Härigenom förordnas i fråga om lagen (1931: 152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens[1],

dels att 1 och 2 §§ skall upphöra att gälla,

dels att 11 § skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
11 §.[2]	
Berättigad att — — — — — — — — — — lag är:	
1) i de uti 1 och 2 §§ avsedda fall varje näringsidkare inom samma eller likartad yrkesgren som den, inom vilken brottet begåtts, så ock, utom beträffande skadestånd, varje sammanslutning för främjande av yrkesintressen, såframt näringsidkare, varom nu nämnts, äro företrädda inom sammanslutningen och denna äger att kära inför domstol;	
2) i de uti 3 och 5 §§ angivna fall den, vilkens yrkeshemlighet eller förebild obehörigen använts eller röjts;	*1)* i de uti 3 och 5 §§ angivna fall den, vilkens yrkeshemlighet eller förebild obehörigen använts eller röjts;
3) i de uti 6 och 7 §§ omförmälda fall varje näringsidkare, som frambringar, tillverkar eller håller till salu varor eller utför arbete av samma eller liknande art som de varor eller det arbete, som skolat inköpas eller utföras, eller meddelar försäk-	*2)* i de uti 6 och 7 §§ omförmälda fall varje näringsidkare, som frambringar, tillverkar eller håller till salu varor eller utför arbete av samma eller liknande art som de varor eller det arbete, som skolat inköpas eller utföras, eller meddelar försäk-

[1] Senaste lydelse av
1 § 1942: 246
2 § »
[2] Senaste lydelse 1960: 731.

ring av samma slag som den försäkring, vilken skolat tagas, ävensom den anställdes arbetsgivare, där ej gärningen skett med dennes begivande, så ock, utom vad angår skadestånd, varje sammanslutning för främjande av yrkesintressen, *beträffande vilken motsvarande förutsättningar som de under 1) angivna äro för handen;* samt

4) i de uti 9 § avsedda fall den, vilkens inarbetade kännetecken kan bliva föremål för förväxling.

Allmän åklagare må ock väcka påstående om straff för brott, varom i denna lag förmäles, i de uti 3, 5 och 9 §§ nämnda fall dock endast efter angivelse av den, som, enligt vad under *2)* eller *4)* sägs, äger anställa talan i anledning av sådant brott.

ring av samma slag som den försäkring, vilken skolat tagas, ävensom den anställdes arbetsgivare, där ej gärningen skett med dennes begivande, så ock, utom vad angår skadestånd, varje sammanslutning för främjande av yrkesintressen, *såframt näringsidkare, varom nu nämnts, äro företrädda inom sammanslutningen och denna äger att kära inför domstol;* samt

3) i de uti 9 § avsedda fall den, vilkens inarbetade kännetecken kan bliva föremål för förväxling.

Allmän åklagare må ock väcka påstående om straff för brott, varom i denna lag förmäles, i de uti 3, 5 och 9 §§ nämnda fall dock endast efter angivelse av den, som, enligt vad under *1)* eller *3)* sägs, äger anställa talan i anledning av sådant brott.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1971.

3) Förslag
till
Lag
om ändring i brottsbalken

Härigenom förordnas, att 9 kap. 8 § brottsbalken skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
9 KAP.	
8 §.	
Den som, i annat fall än förut i detta kapitel är sagt, förfar oredligt i det han medelst vilseledande förmår någon till handling eller underlåtenhet och därigenom skadar den vilseledde eller någon i vars ställe denne är, dömes för oredligt förfarande till böter eller fängelse i högst två år. *Ändå att skada ej uppkommer, skall dömas för oredligt förfarande, om vilseledandet sker i utövning av yrke eller näring och avser beskaffenhet, myckenhet eller ursprung av något som tillhandahålles mot vederlag.*	Den som, i annat fall än förut i detta kapitel är sagt, förfar oredligt i det han medelst vilseledande förmår någon till handling eller underlåtenhet och därigenom skadar den vilseledde eller någon i vars ställe denne är, dömes för oredligt förfarande till böter eller fängelse i högst två år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1971.

4) Förslag

till

Lag

om upphävande av lagen (1913:159) angående förbud mot införsel till riket av varor med oriktig ursprungsbeteckning

Härigenom förordnas, att lagen (1913: 159) angående förbud mot införsel till riket av varor med oriktig ursprungsbeteckning skall upphöra att gälla vid utgången av år 1970. Efter denna tidpunkt skall 2, 7, 8 eller 9 § nämnda lag ej heller tillämpas i fråga om vara som dessförinnan ankommit till riket. Verkställt beslag skall hävas vid utgången av år 1970 utom beträffande vara som genom tidigare beslut förklarats förbruten.

5) Förslag

till

Lag

om upphävande av lagen (1914:422) angående förbud i vissa fall mot varors förseende med oriktig ursprungsbeteckning och saluhållande av oriktigt märkta varor

Härigenom förordnas, att lagen (1914: 422) angående förbud i vissa fall mot varors förseende med oriktig ursprungsbeteckning och saluhållande av oriktigt märkta varor skall upphöra att gälla vid utgången av år 1970.

6) Förslag
till

Lag

om marknadsråd m. m.

Härigenom förordnas som följer.

Inledande bestämmelser

1 §

Marknadsrådet handlägger ärenden enligt lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet och lagen (1970: 00) om otillbörlig marknadsföring.

2 §

Mot marknadsrådets beslut i ärende som avses i 1 § får talan ej föras. Detsamma gäller rådets beslut i övrigt enligt denna lag.

Marknadsrådets sammansättning m. m.

3 §

Marknadsrådet består av ordförande och vice ordförande samt åtta andra ledamöter, av vilka två är särskilda ledamöter, en för ärenden om konkurrensbegränsning och en för ärenden om otillbörlig marknadsföring.

4 §

Ordföranden och vice ordföranden skall vara lagkunniga och erfarna i domarvärv. Ledamoten för ärenden om konkurrensbegränsning skall ha särskild insikt i näringslivets förhållanden och ledamoten för ärenden om otillbörlig marknadsföring särskild insikt i konsumentfrågor. Ordföranden, vice ordföranden och de särskilda ledamöterna får ej utses bland personer som kan anses företräda företagarintressen eller konsument- och löntagarintressen.

För vice ordföranden och var och en av de särskilda ledamöterna finns en eller flera ersättare. Bestämmelserna om vice ordförande och särskild ledamot gäller även ersättare.

5 §

Av övriga ledamöter utses tre bland företrädare för företagarintressen och tre bland företrädare för konsument- och löntagarintressen.

För ledamot som avses i första stycket finns en eller flera ersättare. Bestämmelserna om ledamot gäller även ersättare.

6 §

Konungen utser ordförande, vice ordförande, övriga ledamöter och ersättare i marknadsrådet. Ledamot och ersättare utses för viss tid.

7 §

Ledamot och ersättare i marknadsrådet skall vara myndig svensk medborgare.

Innan ledamot eller ersättare börjar tjänstgöra i rådet, skall han ha avlagt domared.

8 §

Bestämmelserna i 4 kap. rättegångsbalken om jäv mot domare äger motsvarande tillämpning på ledamot i marknadsrådet.

9 §

Marknadsrådet är beslutfört, när ordföranden och fyra andra ledamöter är närvarande. I beslut skall lika antal ledamöter som företräder företagarintressen samt konsument- och löntagarintressen deltaga.

Av de särskilda ledamöterna deltager vid handläggning av ärende om konkurrensbegränsning endast den som utsetts för sådana ärenden och vid handläggning av ärende om otillbörlig marknadsföring endast den som utsetts för sådana ärenden.

Ordföranden kan ensam på rådets vägnar företaga förberedande åtgärd och pröva fråga om avskrivning av ärende.

10 §

Som marknadsrådets beslut gäller den mening varom de flesta ledamöter förenar sig eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden biträder.

Näringsfrihetsombudsman och konsumentombudsman

11 §

För konkurrensbegränsningsfrågor finns en näringsfrihetsombudsman och för frågor om otillbörlig marknadsföring en konsumentombudsman.

Ombudsman utses av Konungen för viss tid och skall vara lagkunnig.

Förfarandet i konkurrensbegränsningsärenden

12 §

Särskilda bestämmelser om förfarandet i konkurrensbegränsningsärenden finns i lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet.

Förfarandet i ärenden om otillbörlig marknadsföring

13 §

Ansökan om förbud enligt 1 § lagen (1970: 00) om otillbörlig marknadsföring göres skriftligen. Av ansökningen skall framgå de skäl på vilka ansökningen grundas och den utredning sökanden åberopar.

14 §

Sökanden och hans motpart skall beredas tillfälle att vid sammanträde inför marknadsrådet lägga fram sina synpunkter och förebringa den utredning de vill åberopa. Till sådant sammanträde skall konsumentombudsmannen kallas, även om han ej är sökande.

Före sammanträde kan muntlig eller skriftlig förberedelse äga rum i den utsträckning rådet bestämmer.

15 §

Ärende får avgöras utan sammanträde enligt 14 § första stycket, om tillfredsställande utredning föreligger och part ej begär sammanträde. Ansökan som uppenbart ej förtjänar avseende får avslås utan sådant sammanträde.

Fråga om förbud enligt 8 § lagen (1970: 00) om otillbörlig marknadsföring kan prövas utan sammanträde enligt 14 § första stycket. Sådant förbud får dock ej meddelas utan att den som förbudet avser fått tillfälle att yttra sig i frågan, såvida det icke finns anledning antaga att han avvikit eller eljest håller sig undan.

Allmänna bestämmelser om förfarandet

16 §

Bestämmelserna i 5 kap. rättegångsbalken om offentlighet vid domstol äger motsvarande tillämpning vid marknadsrådet.

Utöver vad som följer av första stycket kan rådet förordna att sammanträde för handläggning av konkurrensbegränsningsärende skall hållas inom stängda dörrar, om det kan antagas att förhandlingsarbetet i ärendet skulle försvåras till följd av offentligheten.

17 §

Vid marknadsrådets sammanträden föres protokoll.

18 §

Marknadsrådet kan vid vite förelägga part eller annan, som kan antagas ha upplysning att lämna som är av betydelse i ärendet, att inställa sig personligen inför rådet.

Part kan även föreläggas vid vite att tillhandahålla rådet handelsböcker, korrespondens och övriga handlingar som kan ha betydelse i ärendet. Detta innebär dock ej skyldighet att röja yrkeshemlighet av teknisk natur.

Den som ej är part och som efter kallelse av marknadsrådet inställt sig inför rådet har rätt till ersättning enligt vad i rättegångsbalken är föreskrivet om ersättning till vittne eller sakkunnig. I ärende vari ombudsman för talan tillämpas bestämmelserna för mål om allmänt åtal och i annat ärende bestämmelserna för mål vari förlikning är tillåten. Skall ersättningen utges av parterna en för båda och båda för en, skall rådet slutligt fördela kostnaden mellan dem med hälften å vardera.

19 §

I marknadsrådets beslut varigenom ärende avgöres anges de skäl på vilka beslutet grundas. Beslutet sändes till parterna samma dag som det meddelas.

20 §

Skall inlaga, kallelse, föreläggande, beslut eller annan handling tillställas part eller annan, sker det genom delgivning.

Delgivning av beslut, som innefattar vitesföreläggande enligt lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet eller lagen (1970: 00) om otillbörlig marknadsföring, får ej ske enligt 12 § delgivningslagen (1970: 00), med mindre anledning förekommer att den sökte avvikit eller eljest håller sig undan.

Övriga bestämmelser

21 §

Den som obehörigen yppar vad som enligt marknadsrådets beslut icke får uppenbaras, dömes till böter eller fängelse i högst ett år, om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

22 §

Fråga om utdömande av vite enligt 18 § prövas av marknadsrådet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1971.

7) Förslag

till

Lag

om ändring i lagen (1953:603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet

Härigenom förordnas i fråga om lagen (1953:603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet[1],

dels att 7—14, 23, 24 och 30 §§ skall upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 7 § skall utgå,

dels att i rubriken närmast före 15 § samt i 1—4, 18—21, 25 och 29 §§ ordet »näringsfrihetsrådet» skall bytas ut mot »marknadsrådet»,

dels att i 15, 16, 18, 25 och 31 §§ orden »ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor» skall bytas ut mot »näringsfrihetsombudsmannen»,

dels att 22 § skall ha nedan angivna lydelse.

(*Nuvarande lydelse*)	(*Föreslagen lydelse*)
22 §.	
Näringsfrihetsrådet äger i där anhängigt ärende förelägga part vid vite att inställa sig inför rådet samt att tillhandahålla rådet handelsböcker, korrespondens och övriga handlingar, vilka kunna vara av betydelse i ärendet.	*Ytterligare bestämmelser om förfarandet inför marknadsrådet finnas i lagen (1970:00) om marknadsråd.*
Vad sålunda stadgats innebär icke skyldighet att röja yrkeshemlighet av teknisk natur.	

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1971.

---

[1] Senaste lydelse av
1 § 1956:244
21 § 1966:45
25 § 1956:244
29 § 1966:45.

8) Förslag

till

Lag

om ändring i lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar

Härigenom förordnas, att 20 § lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
20 §.[1]	
Handling som inkommit till myndighet, som avses i lagen om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden, eller till *näringsfrihetsrådet* eller *ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor* må, i den mån handlingen innehåller upplysningar om viss företagares affärs- eller driftförhållanden, vilkas offentliggörande kan lända honom till men, icke i andra fall än Konungen bestämmer utlämnas förrän tjugu år förflutit från handlingens datum. Vad nu sagts gälle ock hos myndigheten upprättad handling, dock ej kartellregister.	Handling som inkommit till myndighet, som avses i lagen om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden, eller till *marknadsrådet, näringsfrihetsombudsmannen* eller *konsumentombudsmannen* må, i den mån handlingen innehåller upplysningar om viss företagares affärs- eller driftförhållanden, vilkas offentliggörande kan lända honom till men, icke i andra fall än Konungen bestämmer utlämnas förrän tjugu år förflutit från handlingens datum. Vad nu sagts gälle ock hos myndigheten upprättad handling, dock ej kartellregister.

På framställning — — — — — — motsvarande tillämpning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1971. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande handling som inkommit eller upprättats före ikraftträdandet.

---

[1] Senaste lydelse 1956: 246.

Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Regenten, Hertigen av Halland, i statsrådet på Stockholms slott den 30 oktober 1969.

Närvarande:

Statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, LANGE, HOLMQVIST, ASPLING, SVEN-ERIC NILSSON, GEIJER, ODHNOFF, WICKMAN, MOBERG, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om lagstiftning angående *otillbörlig marknadsföring* och anför.

1 Inledning

Lagen (1931: 152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens innehåller regler som straffbelägger vissa slag av ohederliga eller på annat sätt otillbörliga förfaranden i konkurrensen näringsidkare emellan. Bestämmelserna i lagen avser illojal reklam, obehörigt lämnande eller erbjudande av gåva eller liknande förmån, obehörigt användande eller yppande av yrkeshemlighet och liknande brott, bestickning och tagande av muta i näringsverksamhet samt illojal användning av kännetecken.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 10 juni 1949 tillkallades sakkunniga för att i nordiskt samarbete utreda frågan om revision av varumärkes- och firmalagstiftningen och vad som hade samband därmed. I utredningsuppdraget ingick att de sakkunniga skulle överväga, om man i svensk rätt borde införa en generalklausul mot illojal konkurrens[1]. Sedermera utvidgades utredningsuppdraget i denna del i anslutning till två riksdagsskrivelser (1957: 270 och 1958: A 149) till att avse en allmän översyn av lagstiftningen mot illojal konkurrens.

Sedan de sakkunniga hade avlämnat betänkande med förslag till varumärkeslag (SOU 1958: 10) beslöts den 31 mars 1960 att utredningsarbetet skulle slutföras av två skilda kommittéer, den ena för revision av firmalagstiftningen och den andra för revision av lagstiftningen mot illojal konkurrens. Den sistnämnda kommittén, utredningen om illojal konkurrens, som

[1] Direktiv se riksdagsberättelsen 1950 s. 50.

har bedrivit utredningsarbetet i samarbete med motsvarande danska, finska och norska kommittéer, avgav den 14 december 1966 betänkandet Otillbörlig konkurrens (SOU 1966: 71)[1]. Betänkandet innehåller bl. a. förslag till en lag om otillbörlig konkurrens som är avsedd att ersätta den gällande lagen om illojal konkurrens. Lagförslaget torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), hovrätten över Skåne och Blekinge, försvarets civilförvaltning, telestyrelsen, generaltullstyrelsen, kontrollstyrelsen, kommerskollegium, patent- och registreringsverket, näringsfrihetsrådet, näringsfrihetsombudsmannen (NO), statens provningsanstalt, statens pris- och kartellnämnd, statens institut för konsumentfrågor, statens konsumentråd, tullagstiftningskommittén, 1963 års konsumentupplysningskommitté, integritetsskyddskommittén, Sveriges advokatsamfund, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund, Sveriges allmänna exportförening, Sveriges grossistförbund, Sveriges köpmannaförbund, Sveriges lantbruksförbund, Svenska företagares riksförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation, Svensk industriförening, Läkemedelsindustriföreningen, Motorbranschens riksförbund, Apotekarsocieteten, Svenska petroleuminstitutet, Svenska bokförläggareföreningen, Svenska boktryckareföreningen, Sveriges hotell- och restaurangförbund, Svenska resebyråföreningen, Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Svenska tidningsutgivareföreningen, Svenska annonsörers förening, Sveriges marknadsförbund, Sveriges kompetensauktoriserade reklambyråers förbund, Annonsbyråernas förening, Affischeringsföretagens förening, Föreningen svensk fackpress, Sveriges public relations förening, Svenska handelsagenters förening, Svenska industriens patentingenjörers förening, Svenska organisationskonsulters förening, Svenska patentombudsföreningen, Svenska föreningen för industriellt rättsskydd, Kooperativa förbundet (KF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) och Sveriges husmodersföreningars riksförbund. Riksåklagaren har bifogat yttranden från vissa åklagarmyndigheter och kommerskollegium yttranden från samtliga handelskammare i landet utom handelskammaren i Gävle.

Det av utredningen framlagda lagförslaget innehåller dels en generalklausul mot ohederliga konkurrensåtgärder dels särskilda bestämmelser om vilseledande reklam m. m., om företagsspioneri och missbruk av företagshemligheter, tekniska förebilder och tekniska föreskrifter samt om bestick-

---

[1] Betänkandet har undertecknats av generaldirektören Yngve Samuelsson, direktören Clas Bohman, civilekonomen Margareta Härnqvist, direktören Gösta Jacobsson, advokaten Nils Köhler och patenträttsrådet Claës Uggla, i egenskap av ledamöter, samt av direktörerna K. E. Gillberg, Johan Söderberg, Sten Tengelin och professor Ulf af Trolle i egenskap av utredningens experter.

ning och tagande av muta i näringsverksamhet. Jag är inte beredd att nu ta upp alla dessa ämnen till behandling utan jag kommer här i huvudsak att begränsa mig till sådant som rör reklam och marknadsföring. Min avsikt är att föreslå att vissa bestämmelser i den nuvarande lagen om illojal konkurrens ersätts med en ny lag om otillbörlig marknadsföring. I samband med specialmotiveringen till lagförslaget kommer jag att ta upp en särskild fråga som utredningen också har behandlat, nämligen lagstiftningen om oriktiga geografiska ursprungsbeteckningar.

Som ett led i beredningen av detta ärende har företrädare för justitie- och handelsdepartementen hållit överläggningar med näringsfrihetsrådets ordförande, näringsfrihetsombudsmannen, statens konsumentråd, köplagssakkunniga, konsumentutredningen och reklamutredningen samt olika näringslivs-, konsument- och löntagarorganisationer. Mina ställningstaganden har också föregåtts av överläggningar på tjänstemannaplanet med handelsministeriet i Danmark, handels- och industriministeriet i Finland samt lönns- og prisdepartementet i Norge.

Administrationen av en ny lag om otillbörlig marknadsföring kräver vissa ytterligare lagstiftningsåtgärder, som får anmälas i ett senare sammanhang. En promemoria i ämnet upprättas inom justitie- och handelsdepartementen, och den kommer inom kort att remitteras till berörda myndigheter och organisationer för yttrande.

2 Gällande ordning

2.1 Lagstiftning

Den rättsliga regleringen av konkurrensen i vårt land innefattas i första hand i två lagar, lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet (konkurrensbegränsningslagen) och lagen om illojal konkurrens.

Syftet med konkurrensbegränsningslagen är att främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom näringslivet. Lagen innehåller förbud mot två arter av konkurrensbegränsning, bruttopriser och anbudskarteller. I fråga om andra arter finns möjlighet att inskrida när konkurrensbegränsningen anses medföra skadlig verkan. Skadlig verkan anses föreligga när konkurrensbegränsningen på ett från allmän synpunkt otillbörligt sätt påverkar prisbildningen, hämmar verkningsförmågan inom näringslivet eller försvårar eller hindrar annans näringsutövning.

Tillämpningen av konkurrensbegränsningslagen ankommer på särskilda myndigheter, näringsfrihetsrådet och näringsfrihetsombudsmannen. Rådet kan medge dispens från förbuden mot bruttopriser och anbudskarteller. I övrigt har rådet till uppgift att genom förhandling försöka undanröja skadlig verkan av konkurrensbegränsning som bringas under dess bedömning. Om förhandlingen inte leder till att den skadliga verkan undanröjs gäller olika

regler beroende på ärendets art. Är det fråga om leveransvägran mot en företagare i ett senare försäljningsled kan rådet ålägga leveransskyldighet vid vite. I andra slag av ärenden förfogar rådet inte över några motsvarande tvångsmedel. Om saken anses vara av större vikt åligger det dock rådet att göra anmälan till Kungl. Maj:t när en förhandling har misslyckats.

Näringsfrihetsrådet består av ordförande och åtta andra ledamöter, som alla förordnas av Kungl. Maj:t. Ordföranden och två av de övriga ledamöterna utses bland personer som inte kan anses företräda vare sig företagarintressen eller konsument- och löntagarintressen. Den ene av de nämnda båda ledamöterna skall vara rådets vice ordförande. Den andre skall ha särskild insikt i näringslivets förhållanden. Ordföranden och vice ordföranden skall vara lagkunniga och erfarna i domarvärv. Av rådets övriga ledamöter utses tre bland personer som kan anses företräda företagarintressen och tre bland personer som kan anses företräda allmänna konsument- och löntagarintressen.

Näringsfrihetsombudsmannen skall föra det allmännas talan inför rådet. Även han skall vara lagkunnig och erfaren i domarvärv. Han biträds i sin verksamhet av ett särskilt utredningsorgan, statens pris- och kartellnämnd. Har ombudsmannen i visst fall beslutat att inte begära förhandling hos näringsfrihetsrådet, kan förhandling påkallas av företagare som omedelbart berörs av konkurrensbegränsningen i fråga eller av sammanslutning av konsumenter eller löntagare. I praktiken har de flesta ärenden om undanröjande av skadlig verkan av konkurrensbegränsning slutförts hos näringsfrihetsombudsmannen. Antalet ärenden som har handlagts av rådet är ganska ringa.

Lagen om i l l o j a l k o n k u r r e n s innehåller förbud mot vissa slag av konkurrenshandlingar. Av intresse i detta sammanhang är främst 1 och 2 §§.

Lagens 1 § upptar en straffbestämmelse om illojal reklam. Gärningsman är den som utövar näringsverksamhet eller den som är anställd i eller eljest arbetar för annans näringsverksamhet och därvid självständigt bedriver reklam. Bestämmelsen avser uppgifter som gärningsmannen lämnar i meddelanden avsedda för ett större antal personer. I lagtexten nämns särskilt meddelanden på vara, anslag eller skylt eller i annons, cirkulär, prospekt eller priskurant. Till meddelande hänförs också framställning i bild eller genom annan särskild anordning. Meddelandet skall röra näringsverksamheten eller i denna utbjudna varor eller prestationer. Om meddelandet innehåller en oriktig uppgift som är ägnad att framkalla uppfattningen om ett fördelaktigt anbud samt förfarandet står i uppenbar strid mot god affärssed, straffas gärningsmannen för illojal reklam under förutsättning att han visste eller borde veta att den lämnade uppgiften var oriktig.

Illojal reklam är ett farebrott, dvs. det fordras inte att någon faktiskt har blivit vilseledd genom den oriktiga uppgiften. Bestämmelsen gäller bara uppgifter om egna förhållanden. Lämnas i kommersiella sammanhang uppgifter

om andras förhållanden, kan i vissa fall ansvar ifrågakomma enligt bestämmelserna om ärekränkning i 5 kap. brottsbalken. Dessa bestämmelser avser dock bara sådant förtal som i första hand rör vederbörandes personliga ära och inte sådant som drabbar honom endast ekonomiskt, s. k. ekonomiskt förtal. Förtal av juridisk person faller helt utanför brottsbalkens regler om ärekränkning.

Eftersom reklam oftast framträder i tryckt skrift uppkommer frågan om straffbestämmelser mot illojal reklam kan komma i konflikt med tryckfriheten. Problemet uppmärksammades under förarbetena till lagen om illojal konkurrens (prop. 1931: 175 s. 45 och 57) och till nu gällande tryckfrihetsförordning (SOU 1947: 60 s. 119 och prop. 1948: 230 s. 172). Av de uttalanden som då gjordes framgår att sådana meddelanden som avses i 1 § lagen om illojal konkurrens inte hör till tryckfrihetsområdet. Grunden härtill är att den grundlagfästa tryckfriheten har till uppgift att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning (jfr 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen), medan det i bestämmelsen om illojal reklam avsedda förfarandet är brottsligt i annat avseende än som ett överskridande av yttrandefrihetens gränser.

I 2 § lagen om illojal konkurrens behandlas vissa särskilda marknadsföringsmetoder, nämligen vissa slag av tilläggserbjudanden och rabattmärken. Paragrafen gäller bara åtgärder som vidtas vid utövning av detaljhandel. Enligt bestämmelsen kan det vara straffbart att utan ersättning eller för särskilt lågt pris lämna eller erbjuda viss vara eller i varor inlösbart rabattmärke under förutsättning att köp sker av annat slags vara. En förutsättning för straffbarhet är att förfarandet innebär utnyttjande av allmänhetens godtrogenhet. Bestämmelsen är inte tillämplig på rabattförmåner i pengar och inte heller på rabattmärken som kan inlösas alternativt i pengar eller i varor. I fråga om tilläggserbjudanden gäller att det inte är förbjudet att lämna eller erbjuda en tilläggsvara av samma slag som huvudvaran.

Om reklam inte bara har inneburit fara för vilseledande utan också faktiskt har lett till att någon blivit vilseledd och därigenom förmåtts till handling eller underlåtenhet, kan bestämmelse i 9 kap. brottsbalken bli tillämplig. Innebär handlingen vinning för gärningsmannen och skada för den vilseledde eller någon i vars ställe denne är blir det fråga om bedrägeribrott (9 kap. 1, 2 eller 3 §). Om handlingen inte innebär någon förmögenhetsöverföring, kan ansvar för oredligt förfarande enligt 9 kap. 8 § komma i fråga.

Straffet för illojal reklam är dagsböter. När omständigheterna är synnerligen försvårande kan dock fängelse i högst ett år utdömas. Straffet för sådant obehörigt lämnande eller erbjudande av gåva eller liknande förmån som avses i 2 § lagen om illojal konkurrens är dagsböter.

Överträdelse av 1 eller 2 § lagen om illojal konkurrens kan föranleda skadeståndsskyldighet. Skadeståndssanktionen är knuten till straffsanktionen på så sätt att alla objektiva och subjektiva rekvisit för straff i princip måste

vara uppfyllda för att skadestånd skall kunna dömas ut. Bara skada som har förorsakats andra näringsidkare kan ersättas enligt lagen. Konsumenter som har lidit skada av illojal reklam får åberopa annan grund för yrkande om ersättning, exempelvis bestämmelse i brottsbalkens bedrägerikapitel. Talan om skadestånd enligt lagen skall väckas inom två år från den dag skadan uppkom. Annars är rätten till skadestånd förlorad.

Brott mot 1 och 2 §§ lagen om illojal konkurrens faller under allmänt åtal. Ansvarstalan kan också väckas av näringsidkare i samma eller likartad bransch som den där brottet har begåtts eller av näringsorganisation i vilken sådana näringsidkare är företrädda. Denna åtalsrätt är subsidiär i förhållande till åklagarens, dvs. åtal får väckas först sedan allmän åklagare efter angivelse har beslutat att inte väcka talan. Näringsidkare i samma och likartad bransch, men däremot inte organisationer, har dessutom primär rätt att föra talan om skadestånd (11 §).

En grupp rättsregler som har visst intresse i detta sammanhang är den immaterialrättsliga ensamrättslagstiftningen, dvs. patentlagen (1967:837), lagen (1899:59 s. 1) om skydd för vissa mönster och modeller, lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, lagen (1960:730) om rätt till fotografisk bild, varumärkeslagen (1960:644), kollektivmärkeslagen (1960:645) och lagen (1887:42 s. 3) om handelsregister, firma och prokura. Två av dessa lagar är f. n. föremål för revision. Lagrådet har den 10 oktober 1969 avgett utlåtande över ett den 25 april 1969 remitterat förslag till ny mönsterskyddslag, som skall ersätta den gällande lagen om mönster och modeller, och i betänkande den 25 maj 1967 (SOU 1967:35) har firmautredningen lagt fram förslag till ny firmalag.

Enligt den angivna lagstiftningen kan under vissa förutsättningar ensamrätt förvärvas till alster eller verk av olika slag. Tekniska element skyddas genom patentlagen, form- eller utseendeelement genom mönsterlagen, känneteckenselement genom varumärkeslagen, kollektivmärkeslagen och firmalagen samt estetiska och konstnärliga element genom upphovsrättslagen och fotografilagen.

En immaterialrättslig ensamrätt kan dessutom föreligga till följd av 9 § lagen om illojal konkurrens, vilken rör illojal användning av kännetecken. Enligt denna bestämmelse är det straffbart att i utövning av näringsverksamhet använda namn, firma, varumärke, utstyrsel eller annat kännetecken, som lätt kan förväxlas med förut här i landet inarbetat kännetecken för annans näringsverksamhet eller däri utbjudna varor eller prestationer, om användningen sker i uppsåt att framkalla förväxling. Bestämmelsen är dock inte tillämplig om det kännetecken varmed förväxling kan äga rum är skyddat enligt varumärkes- eller kollektivmärkeslagen. Detta undantag infördes vid tillkomsten av dessa lagar. Bestämmelsen är numera i huvudsak tillämplig bara på vissa fall av firmaintrång, och i firmautredningens betänkande föreslås att den helt upphävs i samband med införandet av en ny firmalag.

Enligt varumärkeslagen förvärvas ensamrätt till varukännetecken genom registrering eller inarbetning. Ensamrätt innebär att annan än kännetecknets innehavare inte får använda ett därmed förväxlingsbart kännetecken. Gör någon sig skyldig till sådant varumärkesintrång kan han ådömas straff och skadeståndsansvar. I vissa situationer föreligger hinder mot registrering. Så är fallet bl. a. om märket uppenbarligen är ägnat att vilseleda allmänheten. Har varumärke registrerats i strid mot lagen, kan registreringen hävas av domstol. Enligt 35 § varumärkeslagen kan domstol i den omfattning som kan anses påkallat vid vite förbjuda användning av varukännetecken som är vilseledande eller som används på sådant sätt att allmänheten vilseleds. Talan om sådant förbud kan föras av myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer, f. n. som regel allmän åklagare, av den som lider förfång av kännetecknets användning eller av sammanslutning av berörda näringsidkare. Enligt 36 § varumärkeslagen kan domstol i samband med utdömande av vite förordna, att varukännetecken som i strid mot meddelat förbud anbragts på vara, förpackning, reklamtryck, affärshandling eller dylikt skall utplånas eller ändras, så att det inte längre är vilseledande. Om detta inte är möjligt kan domstolen förordna att den märkta egendomen skall förstöras eller ändras. Egendom kan tas i beslag enligt reglerna om beslag i brottmål i avbidan på att domstolen meddelar förordnande enligt 36 §. Vad som föreskrivs i 35 och 36 §§ varumärkeslagen gäller också för kollektivmärken.

2.2 Internationella konventionsregler

Sverige är sedan år 1885 anslutet till Pariskonventionen den 20 mars 1883 för skydd av den industriella äganderätten och är därmed medlem av den s. k. Parisunionen. Konventionen har reviderats vid flera tillfällen, senast i London år 1934, i Lissabon år 1958 och i Stockholm år 1967. Sverige har antagit 1934 års Londontext samt artiklarna 13—30 i Stockholmstexten, vilka innehåller administrativa bestämmelser och slutbestämmelser. Vid remissen till lagrådet av förslaget till mönsterskyddslag har förordats att Sverige i samband med att lagförslaget genomförs tillträder Lissabontexten och artiklarna 1—12 i Stockholmstexten. Dessa artiklar innehåller konventionens materiella bestämmelser och är återgivna i bilaga till lagrådsremissen.

Enligt artikel 10 bis i Londontexten är unionsländerna skyldiga att tillförsäkra dem som tillhör något unionsland verksamt skydd mot illojal konkurrens. Varje konkurrenshandling som strider mot god affärssed utgör en handling av illojal konkurrens. Särskilt skall förbjudas dels alla handlingar av beskaffenhet att framkalla förväxling med en konkurrents företag, varor eller verksamhet dels oriktiga påståenden i utövning av affärsverksamhet som är ägnade att misskreditera en konkurrents företag, varor eller verksamhet. Enligt Lissabon- och Stockholmstexterna skall dessutom särskilt förbjudas angivelser eller påståenden vilkas användning i affärsverksamhet

är ägnad att vilseleda allmänheten angående varors beskaffenhet, framställningssätt, egenskaper, användbarhet eller myckenhet.

2.3 Utomrättsliga normer och självsanering inom näringslivet

Internationella handelskammaren har antagit en hederskodex för vad som skall anses vara god reklampraxis. Den senaste versionen härav, grundregler för reklam, antogs år 1966. Reglerna ligger till grund för en inom näringslivet anordnad bedömning av reklam. Denna handhas av en särskild nämnd, Näringslivets opinionsnämnd, i vilken olika näringslivs- och konsumentintressen är representerade. Nämnden är behörig att pröva även andra marknadsföringsåtgärder än reklam. Dess uppgift är att på begäran avge yttrande om en i näringsverksamhet vidtagen reklam- eller annan konkurrensåtgärd kan anses strida mot god affärssed. Vid bedömningen skall nämnden beakta både konsument- och konkurrentintressen. Rätt att begära yttrande tillkommer varje enskild person, företag eller sammanslutning. Under år 1968 har inrättats ett fristående organ, Anmälningsbyrån för marknadsföringsåtgärder, med uppgift att underställa opinionsnämnden ärenden av principiellt intresse eller av större vikt från allmän synpunkt. Byrån skall främst ha sin uppmärksamhet riktad på vilseledande reklammetoder och andra företeelser inom marknadsföringen vilka bedöms som anmärkningsvärda från konsumentsynpunkt.

I grundregler för reklam fastslås bl. a. att reklamen har ett socialt ansvar mot konsumenten och samhället samt att den skall vara hederlig och vederhäftig och förenlig med god sed i konkurrensen näringsidkare emellan. Vidare anges att all reklam skall utformas så att allmänheten får respekt och förtroende för reklamen. Dessa allmänna förhållningsregler utvecklas och preciseras närmare i ett antal artiklar. Där föreskrivs bl. a. att reklam inte får innehålla framställning i ord eller bild som strider mot goda seder. Den får inte missbruka konsumentens förtroende och försöka dra fördel av oerfarenhet eller bristande kunskaper hos konsumenten. Den får inte vädja till övertro eller vidskepelse eller utan vägande skäl spela på rädsla och fruktan. Den får inte innehålla framställning i ord eller bild som direkt eller indirekt — genom antydningar, utelämnanden eller oklart framställningssätt — är ägnad att vilseleda konsumenten. Överdrivna påståenden, vilka framstår som faktiska uppgifter, får inte användas om de kan verka vilseledande. Den omständigheten att annonsören eller annan i efterhand ger konsumenten riktiga upplysningar medför inte, att ett vilseledande reklammeddelande kan anses försvarligt. Vederhäftighetskravet utvecklas ytterligare i ett antal vägledande exempel. Grundreglerna innehåller vidare förhållningsregler i en rad särskilda frågor, bl. a. om användning av intyg o. d. samt om misskrediterande anspelningar på annan. Ytterligare finns vissa tillämpningsregler. Bl. a. föreskrivs att en annonsör skall vara beredd att inför vederbörligt bedömande organ inom näringslivet visa riktigheten av uppgift, påstående

eller annan framställning i ord eller bild, om framställningens vederhäftighet med fog har blivit ifrågasatt.

Grundregler för reklam torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Näringslivets opinionsnämnd arbetar i domstolsliknande former. Proceduren är praktiskt taget alltid skriftlig. Det ankommer i princip på parterna att sörja för utredningen. I ärenden där det ifrågasätts om ett reklambudskap är vederhäftigt tillämpar nämnden en omvänd bevisbörda i enlighet med den nyss återgivna föreskriften i grundregler för reklam. Nämndens yttrande avfattas skriftligen och är försedda med utförlig motivering. Om ett förfarande har ansetts strida mot god affärssed brukar nämnden i sitt yttrande uppmana parten att sluta med det. Några egentliga sanktionsmedel förfogar nämnden inte över.

Opinionsnämnden får närmare 150 ärenden per år. Innan anmälningsbyrån började sin verksamhet kom ungefär 25 procent av anmälningarna från privatpersoner och i det närmaste lika stor andel från organisationer och offentliga myndigheter.

Vid sidan av opinionsnämnden finns vissa särskilda organ med uppgift att övervaka reklamen på speciella varuområden. Hit hör Reklamgranskningen för hälsovårdsmedel, vilken uppbärs av ett antal organisationer och företag, samt den av Stockholms handelskammare inrättade Nämnden för granskning av rusdrycksreklam.

Reklamgranskningen har till uppgift att granska all reklam för fria läkemedel och hälsovårdsmedel som publiceras i svensk dags- och veckopress samt att självmant ingripa mot påståenden eller uppgifter som kan befaras vilseleda allmänheten i medicinskt hänseende eller från hälsovårdssynpunkter. Den skall vidare på begäran förhandsgranska planerad reklam för fria läkemedel och hälsovårdsmedel samt ge råd och anvisningar om sådan reklam. Den fortlöpande granskningen tillgår så att all annonsering klipps och granskas. Om det vid granskningen uppstår tvivel huruvida viss uppgift eller antydan om medicinsk verkan eller egenskap är riktig, föreläggs annonsören att bevisa detta. Det innebär att han på ett från medicinskvetenskaplig synpunkt invändningsfritt sätt skall göra åtminstone sannolikt att framställningen är sakligt väl underbyggd. Om en annonsör vägrar att följa reklamgranskningens anvisningar, kan denna utverka reklamstopp hos tidningarna. Dessa har nämligen åtagit sig att inte ta in annons som reklamgranskningen har funnit vara inte godtagbar. Som yttersta påföljd mot tredskande annonsör kan reklamgranskningen föranstalta om obligatorisk förhandsgranskning av all annonsering för hälsovårdsmedel från annonsören i fråga.

Rusdrycksnämnden granskar på liknande sätt reklam för sprit, vin och importerat starköl. Granskningen avser att reklamen bedrivs på ett från

sociala och medicinska synpunkter försvarligt sätt. Nämndens verksamhet har hittills haft ganska begränsad omfattning.

I fråga om självsaneringsverksamheten inom näringslivet kan ytterligare nämnas att vissa dagstidningar och populärpressföretag inom sina annonsavdelningar har infört kontroll av beordrat annonsmaterial. Svenska annonsörers förening och Svenska reklambyråförbundet har inrättat en gemensam kommitté som bedriver viss granskning av publicerad reklam och kan vidta åtgärder i syfte att avstyra fortsatt publicering av en annons som den har funnit normstridig. Vidare pågår f. n. uppbyggnad av ett system för intern produktionskontroll inom alla reklambyråer som är anslutna till Reklambyråförbundet. Systemet innebär, att all reklam som publiceras av en reklambyrå skall kontrolleras av en speciell befattningshavare, en ansvarig reklamutgivare. Reklamutgivaren, som har genomgått särskild utbildning, ansvarar för att de alster som lämnar byrån inte strider mot gällande rättsregler eller utomrättsliga normer. Annonsörföreningen och Svenska tidningsutgivareföreningen stöder detta system. Systemet torde bli fullt utbyggt i början av 1970-talet och kan då beräknas kosta totalt 5—8 milj. kr. per år.

Huvudmännen för opinionsnämnden och reklamgranskningen har nyligen upprättat ett sakkunnigorgan, Konsultbyrån för marknadsrätt, med uppgift att ge ansvariga reklamutgivare och andra råd och anvisningar i fråga om normerna för reklam och marknadsföring, samt ett särskilt organ för informationsfrågor, Informationsutskottet, vars främsta uppgift är att planera utbildningen och organisera informationen på området. De har vidare beslutat att inrätta ett organ för forskning och avancerad utbildning, Institutet för marknadsrätt.

2.4 Reklamutredningens undersökning av reklamens vederhäftighet

Reklamutredningen har nyligen genomfört en undersökning om press- och filmreklamens vederhäftighet. Undersökningen avsåg kommersiella annonser av minst 100 spaltmillimeters storlek, som under tiden september 1967—augusti 1968 publicerades i de tio största dagstidningarna och de 17 största populärtidskrifterna av veckopresstyp. Dessutom undersöktes annonsfilmer som visades i Sverige under höstsäsongen 1968. Som bedömningskriterium användes grundregler för reklam samt opinionsnämndens och reklamgranskningens praxis.

Undersökningen av pressannonserna skedde så att man med vissa urvalsmetoder tog fram 555 dagspressannonser och 578 populärpressannonser för närmare bedömning. Detta urval förgranskades av två personer med erfarenhet från Näringslivets opinionsnämnds verksamhet. De annonser som ansågs normstridiga eller tveksamma underställdes en jury bestående av en domstolsjurist, två konsumentrepresentanter och två företrädare för reklamen. Juryn granskade annonserna efter samma principer som opinions-

nämnden och reklamgranskningen med den skillnaden att annonsören inte hördes. Detta medförde, att juryn inte kunde tillämpa den metod med omvänd bevisbörda som används av opinionsnämnden. Juryn försökte i stället själv bedöma om uppgifterna i granskade annonser var riktiga. Framstod det som tveksamt, om uppgifter från annonsören skulle kunna påverka bedömningen, utgick juryn från att annonsen var korrekt, försåvitt inte alldeles övervägande sannolikhet talade för att motbevisning skulle misslyckas av praktiska skäl.

Av de 555 granskade dagspressannonserna bedömdes 90 som stridande mot de utomrättsliga normerna. Bland de 578 granskade populärpressannonserna var motsvarande antal 130. Andelen normstridiga annonser i dagspressen kan, enligt reklamutredningen, på grund härav med 95 procents sannolikhet statistiskt beräknas ha legat mellan 11 och 18 %. Motsvarande gränser för populärpressen är 20 och 27 %.

Vid undersökningen av filmreklamen granskades 185 av 188 producerade annonsfilmer. Av de granskade annonsfilmerna bedömdes 15 vara normstridiga.

3 Utredningen

3.1 Allmänna synpunkter

I betänkandet framhålls att man vid bedömningen av vad som skall anses otillbörligt i konkurrensen kan lägga tyngdpunkten antingen vid näringsidkarnas intressen eller vid konsumenternas. Utvecklingen på både det rättsliga och det utomrättsliga området har gått mot ett större hänsynstagande till konsumentintressena. Utredningen anser att man vid en revision av lagstiftningen på området skall ta hänsyn till både näringslivets och konsumenternas intressen. Särskilt gäller detta de rättsliga normerna för marknadsföringen. Reklam och andra marknadsföringsmetoder anses i dagens samhälle ha så stor ekonomisk och social betydelse att det är ett allmänt intresse att de fyller vissa etiska anspråk. Rättsliga normer som möjliggör ingripande mot vilseledande eller på annat sätt ohederlig marknadsföring är ett gemensamt intresse för näringslivet och konsumenterna och därmed också för samhället i stort.

Utredningen pekar på den betydelse det utomrättsliga normsystemet har fått i vårt land. Det utomrättsliga och det rättsliga normsystemet är båda medel att nå samma mål, en god etisk standard på reklam och andra konkurrensåtgärder. Det är därför av vikt att de bägge systemen harmonierar väl med varandra. Enligt utredningens mening är det dock önskvärt att det utomrättsliga normsystemet liksom hittills ger möjlighet till ingripanden i större omfattning än det rättsliga.

Vid en revision av lagstiftningen om otillbörlig konkurrens måste man ta hänsyn till de näringspolitiska strävandena till effektivare konkurrens i nä-

ringslivet. Lagstiftningen bör därför inte utformas så att den ger stöd åt inte önskvärda konkurrensbegränsningar. Hänsynen till värdet av en effektiv konkurrens får å andra sidan inte lägga hinder i vägen för regler som gör det möjligt att ingripa mot ohederliga affärsmetoder. Frågan om näringslivets struktur och om olika produktions- och distributionsformers företräden från ekonomisk synpunkt bör inte påverka lagens utformning.

Man bör eftersträva största möjliga rättslikhet på området mellan de nordiska länderna. Utsikterna till en fortsatt integration även utanför det nordiska området motiverar vidare att man försöker undanröja nationella särdrag till förmån för en större internationell likformighet.

Utredningen föreslår att lagen om illojal konkurrens ersätts av en ny fristående lag. Syftet med denna bör vara att ge medel till ingripande mot konkurrensåtgärder som enligt allmän etisk-moralisk värdering är förkastliga. Detta uttrycks enligt utredningen bättre med termen otillbörlig konkurrens än med termen illojal konkurrens. Lagen föreslås därför få rubriken lag om otillbörlig konkurrens.

De lagbestämmelser utredningen föreslår karaktäriseras av att de är mer allmänt hållna än motsvarande bestämmelser i lagen om illojal konkurrens. Utredningen anser nämligen, att materiellt tillfredsställande resultat bäst nås genom mer generella bestämmelser som ger större utrymme för domstolarnas skön.

Tyngdpunkten i den föreslagna lagen utgörs av en förbuds- och straffsanktionerad bestämmelse mot vilseledande reklam m. m. Enligt utredningen visar erfarenheten att det övervägande flertalet otillbörliga förfaranden består i på ett eller annat sätt vilseledande framställningar. Utredningen föreslår inte några särskilda föreskrifter om olika slag av marknadsföringsmetoder. Ingripande mot otillbörligt utformade sådana metoder som inte är åtkomliga genom bestämmelsen om vilseledande reklam skall enligt förslaget kunna ske med tillämpning av en allmänt utformad förbudssanktionerad bestämmelse, en generalklausul.

3.2 Generalklausulen

Generalklausulen är intagen i förslagets 1 §. Enligt den får i näringsverksamhet inte vidtas konkurrensåtgärd genom vilken hederlighet och god affärssed åsidosätts mot konsumenter eller näringsidkare.

En anledning till att utredningen har valt att uppställa en allmänt avfattad generalklausul i stället för mera detaljerade specialbestämmelser mot andra otillbörliga företeelser än vilseledande framställningar är att sådana specialbestämmelser skulle bli vaga och otympliga utan att man kunde vara säker på att ha fångat in vad man önskar. De väsentligaste kriterierna på det otillbörliga i de förfaranden man vill komma åt är genomgående besläktade; i stort sett är det fråga om olika former av otillbörligt utnyttjande av allmänheten eller andra näringsidkare. För en generalklausul talar också

att en sådan finns i de andra nordiska länderna och såvitt kan bedömas kommer att behållas där.

Utredningen understryker att konkurrensfriheten inte får beskäras genom en extensiv tillämpning av generalklausulen. Denna får tillämpas bara på metoder och åtgärder som otvivelaktigt är otillbörliga från allmän synpunkt. Bedömningen är av etisk-moralisk karaktär och bestämmelsen lämnar inte utrymme för sådana ekonomiska och näringspolitiska värderingar som görs enligt konkurrensbegränsningslagen. För att inga missförstånd skall uppstå på denna punkt bör termen god affärssed undvikas i sammanhanget.

Den föreslagna generalklausulen skall inte gälla för framställningar av olika slag, utan dessa skall bedömas uteslutande enligt bestämmelsen om vilseledande reklam. Specialbestämmelserna i förslaget reglerar nämligen exklusivt de typfall av otillbörlig konkurrens bestämmelserna avser. Frågan om objektskydd för kännetecken, uppfinningar, mönster m. m. skall helt lösas inom ramen för den immaterialrättsliga ensamrättslagstiftningen. Generalklausulen skall inte heller vara någon allmän utfyllnad på näringslivets område till allmänna kontrakträttsliga eller skadeståndsrättsliga normer.

Utredningen upplyser att generalklausulen enligt de danska, finska och norska förslagen liksom enligt gällande rätt i dessa länder kan tillämpas både på typfall som helt täcks av specialbestämmelserna i lagarna och på varianter som faller utanför specialbestämmelsernas tillämpningsområde. Generalklausulerna kan också komplettera den immaterialrättsliga ensamrättslagstiftningen. På dessa punkter skiljer sig alltså utredningens förslag från de övriga nordiska förslagen.

På grundval främst av en undersökning av diskutabla säljfrämjande metoder som en av kommitténs experter, professor Ulf af Trolle, har utfört har utredningen bildat sig en överblick över de typfall av otillbörlig konkurrens som kan förekomma utöver de fall som behandlas i specialbestämmelserna i förslaget. Dessa typfall grupperas under rubrikerna marknadsföringsmetoder, otillbörlig efterbildning och otillbörligt utnyttjande av annans renommé. Utredningen anser sig ha fått en i stort sett fullständig bild av vad som bör behandlas i en lag om otillbörlig konkurrens. Det finns enligt utredningen anledning att anta att några i egentlig mening nya typfall av etiskt tvivelaktiga marknadsföringsmetoder eller andra konkurrensåtgärder knappast kommer att introduceras i framtiden.

Bland de av utredningen uppmärksammade marknadsföringsmetoderna ingår k o m b i n a t i o n s u t b u d. Ett sådant utbud kan avse flera ungefär likvärdiga varor som säljs för ett gemensamt pris. Det kan också ha formen av tilläggserbjudande, vilket innebär att den ena varan framstår som huvudvara och den andra som ett tillägg till denna. Utredningen erinrar om att vissa former av tilläggserbjudanden regleras i 2 § lagen om illojal konkurrens. Denna bestämmelse tillämpas dock aldrig numera. Tilläggserbjudan-

den och andra kombinationsutbud kan enligt utredningen utformas så att de innebär ett klandervärt utnyttjande av allmänhetens godtrogenhet. De kan emellertid också användas på sådant sätt att konsumenternas intressen inte träds för när. Ett generellt förbud mot metoderna i fråga skulle knappast vara förenligt med den fria konkurrensens princip. Utredningen föreslår inte någon motsvarighet till gällande bestämmelse om tilläggserbjudanden i 2 § lagen om illojal konkurrens. De inte önskvärda fallen bör motarbetas genom generalklausulen. Om ett erbjudande åtföljs av en framställning som är vilseledande eller på annat sätt otillbörlig bör denna angripas med stöd av bestämmelsen om vilseledande reklam.

En specialform av kombinationsutbud utgör systemet med s. k. trading stamps. Systemet innebär typiskt sett att någon till detaljister försäljer rabattmärken som dessa skall dela ut till sina kunder vid försäljning av varor. Sedan kunden samlat ett visst antal märken har han rätt att inlösa dem i varor hos utfärdaren av märkena. Utredningen anser att systemet med trading stamps inte kan fördömas om det finns ett kontantvärde utsatt på varje märke och kunden kan få märkena inlösta alternativt i kontanter eller i standardvaror vilkas värde kunden i stort sett kan bedöma. I så fall är likheten med en vanlig årsomsättningsrabatt påtaglig. Är dessa förutsättningar inte uppfyllda, kan systemet innebära ett otillbörligt utnyttjande av allmänhetens godtrogenhet och bör då falla under generalklausulen. Någon specialbestämmelse om trading stamps vill utredningen inte föreslå.

I frågan om specialbestämmelser beträffande tilläggserbjudanden och trading stamps föreligger två reservationer. En ledamot och en expert förordar en särskild bestämmelse om tilläggserbjudanden. Reservanterna föreslår att man behåller regeln i 2 § lagen om illojal konkurrens men slopar det där uppställda rekvisitet att förfarandet skall innebära ett utnyttjande av allmänhetens godtrogenhet. Två ledamöter och en expert vill genom en specialregel förbjuda systemet med trading stamps.

Bland andra marknadsföringsmetoder där generalklausulen skall kunna tillämpas i speciella fall nämner utredningen vilseledande förpackningar, lotterier, pristävlingar och gåvoutdelningar i säljfrämjande syfte, utförsäljningar och realisationer samt s.k. negativ avtalsbindning.

En förpacknings storlek och form kan till skillnad från dess utstyrsel med text och bild inte betecknas som en sådan framställing som avses i bestämmelsen om vilseledande reklam. Om förpackningen har fått en sådan form eller storlek att den är ägnad att vilseleda om innehållets kvantitet eller beskaffenhet kan användningen av förpackningen i stället angripas med stöd av generalklausulen. Hänsyn måste dock tas till sådana faktorer som att förpackningen kan vara ändamålsenlig från transportteknisk eller liknande synpunkt.

Lotterier i säljfrämjande syfte är enligt utredningen i praktiken förbjudna eftersom de faller under tillståndstvånget i lotteriförordningen och till-

stånd till dem inte lämnas. Det anses inte motiverat att ändra denna praxis. Beträffande pristävlingar framhålls att de enligt lotteriförordningen är att anse som lotterier och därmed underkastade tillståndstvång, om avgörandet beror på en slump. Egentliga pristävlingar kan enligt utredningen vara godtagbara, om vissa av utredningen närmare angivna minimikrav uppfylls. Dessa innebär bl. a. att tävlingsvillkoren skall vara klart angivna, att insatsens storlek inte får bero på en slump och att bedömningen av prestationerna skall ske på ett vederhäftigt sätt. I andra fall bör pristävlingen kunna förbjudas enligt generalklausulen. Vid gåvoutdelningar bör principerna för utdelningen klarläggas så att man kan bedöma utsikterna för att få en gåva. Garantier måste ges för att de redovisade principerna verkligen följs. Utdelningar som inte håller måttet i dessa hänseenden bör kunna förbjudas med stöd av generalklausulen.

Utredningen har övervägt, om man bör införa särskilda bestämmelser om utförsäljningar och realisationer. Utredningen anser emellertid att erfarenheten från de övriga nordiska länderna, där sådana bestämmelser finns, visar att en särskild reglering inte blir ändamålsenlig och effektiv.

Med negativ avtalsbindning avser utredningen fall då säljaren utnyttjar köparens okunnighet om regler för slutande av avtal för att få avtal till stånd. Köparen erbjuds t. ex. en vara med uppgift att den kommer att sändas mot postförskott, om inte köparen avböjer inom viss tid. Utredningen anser att en sådan försäljningsmetod i regel framstår som moraliskt betänklig eller klart otillbörlig och bör motarbetas. Emellertid kan metoden inte fördömas generellt, eftersom den kan vara försvarlig i vissa speciella fall då säljare och köpare tidigare står i avtalsförhållande till varandra.

Utredningen behandlar också några andra marknadsföringsmetoder, som innebär priskonkurrens. Hit hör rabattkuponger som delas ut till hushåll och berättigar till prisnedsättning vid inköp av viss vara, rabatterbjudanden i form av en av fabrikant eller grossist företagen prisnedstämpling på förpackningen, tillfälliga prisnedsättningar på vissa varor i en butik, s. k. lockvaruförsäljning, och särskilda rabatter till vissa kategorier av kunder. Dessa metoder har enligt utredningen nära samband med tillämpningen av konkurrensbegränsningslagen och bör inte behandlas i en lag om otillbörlig konkurrens.

Utredningen tar vidare upp problemet om vad den kallar otillbörlig efterbildning, dvs. kopiering eller annat mycket närgånget efterbildande av ett objekt, till vilket någon ensamrätt inte är erkänd i lag. Utredningen erinrar om att skydd mot efterbildning i olika hänseenden meddelas i den immaterialrättsliga ensamrättslagstiftningen och att man vid revisionen av denna lagstiftning har utgått från att något rättsligt objektskydd mot efterbildning därutöver inte skall förekomma. Utredningen finner inte anledning att frångå principen om att objektskyddet mot efterbildning helt skall regleras inom speciallagstiftningens ram. Frågan om själva förfarandet

vid efterbildning är otillbörligt eller inte bör bedömas enligt de allmänna reglerna om förmögenhetsbrott i brottsbalken eller de av utredningen föreslagna reglerna om företagsspioneri, missbruk av företagshemlighet och bestickning i näringsverksamhet m. m. och inte enligt generalklausulen. Utredningen vill dock inte utesluta att det kan finnas särskilt förkastliga metoder vid efterbildning som till sin art är annorlunda dem som behandlas i befintliga eller föreslagna straffstadganden men ter sig lika etiskt klandervärda som dessa. Mot sådana metoder bör man enligt utredningen kunna ingripa med stöd av generalklausulen. Man skall dock inte kunna »summera» ett angrepp, som inte fullt når upp till en straffbar eller kontrakträttsligt otillåten nivå, med ett objekt, som inte helt fyller förutsättningarna för ensamrätt, och på grundval därav meddela ett förbud.

Som exempel på förfaranden som kan innebära otillbörligt utnyttjande av annans renommé anger utredningen, att en näringsidkare i sin reklam jämför sig eller sin produkt med en välrenommerad inte konkurrerande näringsidkare eller vara i syfte att få del av den goodwill som är knuten till denne näringsidkare eller hans vara. Utredningen framhåller att sådana förfaranden ofta faller under den föreslagna bestämmelsen om vilseledande reklam. I andra fall kan förfarandet vara åtkomligt enligt känneteckenslagstiftningen. Ibland är emellertid detta inte möjligt och då bör man kunna ingripa med stöd av generalklausulen. Som exempel på en sådan situation nämns att någon använder ett exklusivt bilmärkes välkända kylarmaskering som bakgrund i en annons för cigarrettändare. Utredningen berör också frågan om enskild persons intresse av rättsskydd mot att hans namn eller bild obehörigen publiceras. Detta problem har emellertid en räckvidd långt utöver den föreslagna lagens område och bör enligt utredningen inte behandlas där utan prövas i annat sammanhang.

3.3 Vilseledande reklam m. m.

Enligt utredningen visar all erfarenhet att flertalet av de som förkastliga ansedda metoderna i konkurrensen utgörs av framställningar som är vilseledande i ett eller annat hänseende. Produktionens och distributionens ändrade struktur har lett till att reklamen fått allt större betydelse samtidigt som konsumenterna genom den höjda levnadsstandarden har fått väsentligt ökade valmöjligheter. En starkare tendens till skärpta krav på vederhäftighet i reklamen märks både inom näringslivet och bland konsumenter. Mot denna bakgrund bör bestämmelsen om vilseledande reklam ges en mer generell utformning än 1 § lagen om illojal konkurrens.

Konkurrens förekommer inte bara i säljverksamhet utan också i inköpsverksamhet. Eftersom det allmänna intresset av att framställningar är vederhäftiga gör sig gällande även i fråga om sådan verksamhet, förordas att bestämmelsen får gälla också där. Även framställningar som inte är direkt inriktade på inköp eller försäljning utan syftar till att allmänt ge ett företag

goodwill, s. k. public-relations-verksamhet, skall omfattas av bestämmelsen Eftersom den individuella försäljningen har tilltagit, bl. a. genom utveckling av tekniken att sälja genom personligt utformade säljbrev eller personliga samtal, föreslår utredningen att bestämmelsen får avse också framställningar som riktas till en person eller ett fåtal personer.

I fråga om vederhäftighetskravet erinrar utredningen om att även objektivt riktiga framställningar kan vara vilseledande. Vederhäftighetskravet bör därför utformas så att framställningen inte får vara oriktig eller vilseledande. Kravet gäller alla verifierbara framställningar, även överdrifter i reklamen av typen »stadens billigaste priser». Det anses troligt, att många överdrivna uppgifter om beskaffenheten av varor eller material, särskilt nya eller oprövade sådana, uppfattas efter ordalagen och alltså är ägnade att påverka köplusten. Utredningen rekommenderar därför en förhållandevis sträng praxis i fråga om överdrifter.

För att bestämmelsen skall bli tillämplig fordras vidare, att framställningen är ägnad att påverka efterfrågan på eller utbudet av vara, tjänst eller annan nyttighet. Framställningen skall vara ägnad att ha kommersiell effekt, dvs. ägnad att påverka någons benägenhet att köpa en vara eller vidta någon annan ekonomisk disposition. Det skall föreligga en verklig risk för att den gentemot vilken framställningen riktas påverkas av den i sitt handlande. Utredningen framhåller i detta sammanhang att man måste beakta vilken krets framställningen vänder sig till. Är det fråga om reklam för allmänheten, bör man utgå från genomsnittskonsumentens tänkta helhetsintryck vid en tämligen flyktig genomläsning av framställningen.

I överensstämmelse med det anförda föreskrivs i 2 § första stycket i utredningens lagförslag att näringsidkare inte får använda oriktig eller vilseledande framställning ägnad att påverka efterfrågan på eller utbudet av vara, tjänst eller annan nyttighet. Med termen näringsidkare avser utredningen den som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art. Statliga och kommunala bolag är under angiven förutsättning att anse som näringsidkare. Även andra statliga eller kommunala juridiska personer kan vara näringsidkare. Ordet framställning skall enligt utredningen fattas i vidsträckt mening. Därmed avses varje form varigenom man meddelar sig med annan. Det kan vara i skrift eller tal, genom bild eller annan anordning, t. ex. utställning i skyltfönster.

I andra stycket av 2 § upptas bestämmelser om framställningar som är otillbörliga mot andra näringsidkare. Utredningen framhåller att det i vissa situationer kan vara försvarligt att lämna för andra näringsidkare ofördelaktiga uppgifter. Det anses emellertid vara ett allmänt intresse att kunna ingripa mot framställningar som är chikanösa, kränkande eller på annat sätt otillbörliga i sin utformning. Man bör också kunna hindra att någon utnyttjar fördomar eller aversioner genom att i reklam lämna ovidkommande uppgifter om exempelvis en konkurrents ras, religion eller politiska

uppfattning. Enligt bestämmelserna i andra stycket får näringsidkare därför inte använda framställning som på grund av sin utformning eller genom att den angår ovidkommande förhållande är otillbörlig mot annan näringsidkare och som dessutom är ägnad att påverka efterfrågan på eller utbudet av vara, tjänst eller annan nyttighet. Vid tillämpningen av andra stycket är det utan betydelse om framställningen är vederhäftig eller inte.

I 2 § tredje stycket föreskrivs att bestämmelserna i första och andra styckena skall gälla även för sammanslutning av näringsidkare och för den som är anställd hos eller fullgör uppdrag för näringsidkare eller sådan sammanslutning.

I betänkandet behandlas vissa särskilda frågor mera utförligt. Det gäller jämförelser i reklam, s. k. ekonomiskt förtal samt förhållandet till konsumentupplysning och till tryckfrihetsförordningen.

I fråga om jämförelser i reklam framhåller utredningen att man inom näringslivet både i Sverige och utomlands tidigare har varit negativt inställd härtill. Detta har särskilt varit fallet i fråga om direkta jämförelser med konkurrerande företag och av dem utbjudna varor och tjänster. På senare år har dock en annan syn börjat göra sig gällande, vilket bl. a. har tagit sig uttryck i att en i grundreglerna för reklam tidigare intagen rekommendation att undvika sådana direkta jämförelser har tagits bort. Utredningen framhåller att jämförande reklam är förenad med vissa risker för konsumenterna, eftersom det ligger nära till hands att vederhäftighetskravet eftersätts. Å andra sidan utgör en korrekt utförd jämförelse en utmärkt kundinformation. Enligt utredningen bör alla typer av jämförande reklam vara tillåtna under förutsättning att jämförelsen är vederhäftig. Häri ligger inte bara att lämnade uppgifter skall vara korrekta utan också att jämförelsen skall ge en rättvisande totalbild av det jämförda. Utredningen påpekar dock att man inte får ställa så stränga krav på vederhäftighet att det i praktiken blir omöjligt att göra jämförelser i reklam.

Utredningen erinrar om att reglerna om ärekränkning i 5 kap. brottsbalken inte gäller för sådant förtal som lämnar den angripnes personliga ära okränkt men drabbar honom ekonomiskt, s. k. ekonomiskt förtal, och hänvisar till vissa uttalanden härom under förarbetena till brottsbalken (prop. 1962: 10 s. B 53 och 429 samt C 184). Såvitt gäller förhållandet näringsidkare emellan kommer bestämmelserna i förslagets 2 § att ge ett indirekt skydd mot ekonomiskt förtal. Emellertid kan ekonomiskt förtal spridas i andra sammanhang än dem som omfattas av utredningens förslag eller riktas mot juridiska personer som inte är näringsidkare. Sådant förtal omfattas inte av förslaget. Utredningen anser nämligen att det faller utanför dess uppdrag att ta ställning till annat ekonomiskt förtal än sådant som berör förhållandet näringsidkare emellan.

Konsumentupplysning kan enligt utredningen givetvis vara ägnad att ha kommersiell effekt. Konsumentupplysning är emellertid ett medel

att sprida information och åsikter. Därmed omfattas den inte av förslaget. Reklam som ikläder sig konsumentupplysningens skepnad faller dock under 2 §. Detsamma gäller oriktig eller vilseledande konsumentupplysning som åberopas i reklam.

Utredningen framhåller i fråga om förhållandet till tryckfrihetsförordningen, att sådana meddelanden som avses i 1 § lagen om illojal konkurrens inte tillhör tryckfrihetsområdet. Utredningens förslag skiljer sig i flera avseenden från denna bestämmelse. Skillnaderna anses emellertid inte föranleda någon annan bedömning av förhållandet till tryckfriheten. Det väsentliga måste enligt utredningens mening vara framställningens ändamål. Förslaget avser framställningar som begagnas som medel i näringsverksamhet. Sådana framställningar är inte ett mål i och för sig och utgör inte en åsiktsyttring eller en upplysning som bara har kritiskt eller informativt syfte. Framställningen innefattar i stället en konkurrenshandling som avses ha kommersiell effekt och bör därför enligt utredningen falla utanför tryckfrihetsområdet.

3.4 Påföljder, talerätt m. m.

Enligt utredningens mening är frågan om vilka sanktioner som bör finnas i en lag om otillbörlig konkurrens av avgörande betydelse för lagens genomslagskraft i praktiken. Sverige är veterligen det enda land i den västerländska kulturkretsen som inte har förbud som påföljd på detta rättsområde. Både generalklausulen och bestämmelsen om vilseledande reklam m. m. bygger på den uppfattningen att det är ett allmänt intresse, att de där angivna konkurrensåtgärderna och framställningarna motarbetas. Anses en åtgärd eller framställning vid en objektiv prövning otillåten enligt lagens beskrivning bör den kunna stoppas oavsett gärningsmannens subjektiva inställning. Detta talar för att förbud är den mest ändamålsenliga påföljden för överträdelse av 1 och 2 §§ i förslaget. Det finns också andra överväganden som stöder denna bedömning. Särskilt i fråga om 1 § men i någon mån också beträffande 2 § gäller, att beskrivningen av det otillåtna är allmänt hållen. Enligt vedertagen straffrättslig uppfattning fordras emellertid ganska noga specificerade gärningsbeskrivningar för att straff skall kunna komma i fråga. Utredningen föreslår med hänsyn härtill förbud som påföljd vid överträdelse av 1 och 2 §§ i förslaget. Förbudet bör meddelas av allmän domstol och förenas med ett i pengar bestämt vite. Vite är en effektivare sanktion mot överträdelse av förbud än straff bl. a. därför att dess storlek kan anpassas efter omständigheterna i varje särskilt fall och därför att det kan riktas inte bara mot fysiska utan också mot juridiska personer. Överträds förbudet får den som har begärt det hemställa hos allmän åklagare att föra talan om utdömande av vitet. Utredningen framhåller att domstolen måste ägna särskild omsorg åt formuleringen av förbudet så att inte sva-

randen med en i sak betydelselös förändring kan fortsätta sitt otillbörliga förfarande. Å andra sidan får förbudet inte göras så omfattande att det utgör ett hinder för legitima konkurrensåtgärder.

Effektiviteten hos ett förbud kan bli kraftigt försvagad, om förbudet inte blir tillämpligt förrän lagakraftägande dom föreligger. Det kan redan på ett tidigt stadium av målets handläggning stå klart att exempelvis en pågående reklamkampanj är uppenbart vilseledande och ägnad att ha stora skadeverkningar för konsumenterna och näringslivet. Utredningen anser därför att domstol bör ha möjlighet att meddela ett interimistiskt förbud. Enligt förslaget kan det ske, om ett fortsättande av handlingen kan väntas medföra allvarliga olägenheter för konsumenter eller näringsidkare. I fråga om interimistiska förbud skall bestämmelserna i 15 kap. 5 och 6 §§ rättegångsbalken vara tillämpliga. Det betyder att interimistiskt förbud kan meddelas bara på yrkande av part och endast av den domstol där rättegången äger rum. I regel måste svarandeparten höras innan förbud får meddelas. Vidare gäller att pant eller borgen skall ställas för den skada som kan tillskyndas motparten. Staten behöver dock aldrig ställa säkerhet. Beslut om interimistiskt förbud skall omedelbart hävas, om den talan som har föranlett förbudet återkallas eller skäl saknas att behålla förbudet. Då målet avgörs prövar domstolen om förbudet skall bestå.

Den som uppsåtligen handlar i strid mot 2 § i förslaget begår enligt utredningens mening en gärning som till sin allmänna karaktär ligger mycket nära bedrägeri. För sådana gärningar är straff den adekvata påföljden. Trots att man tidigare i skilda sammanhang har avvisat tanken på att använda förbud och straff som alternativa sanktioner (se bl. a. prop. 1931: 175 s. 26, 1944: 176 s. 51 och 1960: 167 s. 177) föreslår utredningen att uppsåtliga överträdelser i likhet med vad som f. n. gäller skall vara straffbara. Mot den som har överträtt meddelat förbud skall dock inte föras talan om ansvar jämsides med talan om utdömande av vitet. Skulle en kombination av förbuds- och straffsanktion av lagtekniska skäl inte anses godtagbar, bör man hellre välja förbudssanktionen än straffsanktionen.

En begränsning av straffansvaret föreslås såtillvida att ansvar inte skall komma i fråga om brottet är att anse som ringa. Vidare skall straffbestämmelsen inte tillämpas om gärningen är att bedöma som svindleri enligt 9 kap. 9 § brottsbalken. Däremot är det inte något som hindrar att en och samma gärning bestraffas både som brott mot 2 § första stycket och som bedrägeri. Straffsatsen föreslås bli böter eller fängelse i högst ett år. Om flera har medverkat till brottet skall enligt en särskild bestämmelse i förslaget de allmänna medverkansreglerna i 23 kap. brottsbalken tillämpas. Eftersom näringsidkare är att anse som ett sådant specialsubjekt som avses i 23 kap. 4 § blir den särskilda föreskriften i 5 § om strafflindring eller straffrihet för medverkande till specialsubjekt tillämplig. Detta innebär att näringsidkarens anställda i regel bör undgå straff , om de har handlat enligt arbetsgivarens instruktioner.

Utredningen föreslår, att den som överträder ett meddelat förbud eller uppsåtligen använder i 2 § beskrivna framställningar skall ersätta skada som föranleds därav. Skadestånd kan utgå till näringsidkare vars omsättning påverkas av den företagna åtgärden. Däremot skall enligt ett motivuttalande konsumenter eller andra till vilka konkurrensåtgärderna eller framställningarna direkt riktar sig inte ha rätt till skadestånd enligt den föreslagna regeln. De har möjlighet att grunda skadeståndsanspråk på allmänna normer om bedrägeri och annan oredlighet. Förutsättning för skadestånd enligt den föreslagna bestämmelsen är att det visas föreligga orsakssammanhang mellan gärningen och skadan. Utredningen framhåller att det ofta torde vara svårt att prestera sådan bevisning.

Utredningen diskuterar om ersättningsskyldighet bör föreligga även när skada har orsakats av ett förfarande som bara kan föranleda förbudstalan men där vårdslöshet kan läggas den handlande till last. Det är med andra ord fråga om överträdelser av 1 § och ouppsåtliga överträdelser av 2 §. I svensk rätt gäller som huvudregel att allmän förmögenhetsskada ersätts i utomobligatoriska förhållanden bara då den har orsakats av en straffbar handling. En skadeståndssanktion i de nu berörda situationerna skulle få mycket liten praktisk betydelse till följd av svårigheterna att styrka orsakssammanhang mellan t. ex. en tillämpad ohederlig marknadsföringsmetod och ekonomiska skador hos andra näringsidkare. Utredningen vill med hänsyn härtill inte förorda, att man med frångående av allmänna skadeståndsrättsliga principer inför skadeståndssanktion i dessa fall.

Liksom enligt gällande rätt föreslås en speciell preskriptionsbestämmelse för skadeståndstalan. Talan om skadestånd får avse skada bara under de senaste fem åren innan talan väcktes. Tidsgränsen motiveras bl. a. med att motsvarande bestämmelse är regel i den immaterialrättsliga lagstiftningen.

Utredningen föreslår att rätt att föra talan om förbud skall tillkomma var och en som lider förfång av åtgärden eller framställningen, oberoende av om han är konsument eller näringsidkare. Emellertid saknar enskilda personer ofta resurser för att föra en sådan talan. Eftersom det är ett gemensamt intresse för konsumenterna och näringslivet att ohederliga konkurrensåtgärder och vilseledande framställningar inte förekommer, bör talerätt också tillkomma de organisationer som företräder näringsidkar- och konsumentintressena. Enligt förslaget skall därför förbudstalan få föras av sammanslutning av konsumenter, löntagare eller näringsidkare. För att säkra en effektiv tillämpning av den föreslagna lagen föreslås dessutom att förbudstalan skall kunna föras av myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer. Denna myndighet skall vid sidan av konsument- och löntagarorganisationerna bevaka de allmänna konsumentintressena. Utredningen tänker sig närmast att någon befintlig myndighet, exempelvis kommerskollegium, skulle få denna uppgift men vill inte avvisa tanken på att anförtro den åt en särskild konsumentombudsman i överensstämmelse

med ett av riktprisutredningen väckt förslag (SOU 1966: 48). Under alla förhållanden måste uppgiften handhas av en kvalificerad jurist med insikter i näringslivets förhållanden.

Brott mot 2 § skall enligt förslaget höra under allmänt åtal. Enligt allmänna regler har målsägande, dvs. den mot vilken brottet är begånget eller som har blivit förnärmad eller lidit skada av brottet, subsidiär åtalsrätt. Utredningen föreslår att den myndighet och de organisationer som kan föra talan om förbud också skall få samma subsidiära åtalsrätt som målsägande.

Utredningen erinrar om att enligt varumärkeslagen domstol i vissa fall kan föreskriva, att vilseledande kännetecken skall utplånas eller ändras. Motsvarande möjlighet bör ges i anslutning till 2 § i förslaget. Det gäller alltså oriktiga, vilseledande eller enligt 2 § andra stycket otillbörliga framställningar som har anbragts på vara eller förpackning eller som förekommer i reklamtryck, affärshandling eller liknande. Domstol föreslås få rätt att ex officio förordna att sådana framställningar skall utplånas eller ändras så att missbruk inte längre kan ske. Kan sådan åtgärd inte göras på annat sätt, skall domstolen kunna förordna att egendomen skall förstöras. Ingripande skall bara få ske vid brottsligt förfarande och vid överträdelse av vitesförbud. Egendom får tas i beslag i avvaktan på förordnande. För sådant beslag skall föreskrifterna om beslag i brottmål gälla.

4 Remissyttrandena

4.1 Allmänna synpunkter

Utredningens förslag får ett övervägande gott mottagande hos remissinstanserna. Allmän enighet råder om att det här är fråga om ett för både näringsliv och konsumenter viktigt område där det finns behov av moderniserad lagstiftning. *LO* framhåller, att en fri och obunden konkurrens, som inom en ram av lämpligt avvägda lagregler stimuleras och ges möjlighet att fungera väl, leder till ett effektivt resursutnyttjande och därmed blir ett medel till ekonomiskt framåtskridande. Lagreglerna bör göra det möjligt att motverka dels samhällsskadliga konkurrensbegränsningar och dels otillbörlig konkurrens och otillbörliga försäljningsmetoder. Regler av den allmänna inriktning som utredningen har föreslagit är enligt LO:s mening av stor betydelse för en effektivt fungerande konkurrens dels genom sin direkta effekt dels indirekt genom sitt inflytande på företagens handlande. LO delar utredningens mening att man vid revision av lagstiftningen om illojal konkurrens skall ta hänsyn till både näringslivets och konsumenternas intressen. Näringslivet har behov av regler genom vilka ohederliga konkurrensåtgärder kan förhindras. Konsumenterna bör skyddas mot för dem skadliga marknadsföringsmetoder. Reklam och andra mark-

nadsföringsmetoder har i dagens samhälle så stor ekonomisk och social betydelse att det får sägas vara ett allmänt intresse att de fyller vissa etiska anspråk. Rättsliga normer som möjliggör ingripande mot vilseledande eller på annat sätt ohederlig marknadsföring är ett gemensamt intresse för näringslivet och konsumenterna och därmed också för samhället i stort. LO understryker att lagen bör täcka inte bara konkurrensåtgärder utan hela det rättsliga normsystemet för marknadsföringen. *KF* anser att gällande lag uppvisar betydande begränsningar i möjligheterna att rättsligt angripa otillbörliga reklamåtgärder. Utredningens förslag utgör en god avvägning mellan de intressen som måste beaktas. Med särskild tillfredsställelse hälsas att den hänsyn till konsumenternas intressen som alltmer gör sig gällande har kommit till klart uttryck i förslaget. Liknande synpunkter framförs av *konsumentinstitutet, 1963 års konsumentupplysningskommitté, Köpmannaförbundet, Stockholms* och *Skånes handelskammare, handelskammaren i Göteborg, Motorbranschens riksförbund* samt *Marknadsförbundet. SACO* säger sig tvivla på att konsumenternas intressen skyddas tillräckligt genom ett utomrättsligt normsystem och tillstyrker förslaget. *RÅ* anför att förslaget utgör en välbehövlig modernisering av vår nuvarande lagstiftning.

Flera remissinstanser tar upp frågan om förhållandet mellan det rättsliga och det utomrättsliga normsystemet. *Kommerskollegium* framhåller, att utredningen tycks mena att det av Näringslivets opinionsnämnd tillämpade systemet skall vara vägledande även för domstolarna. Staten bör enligt kollegium givetvis inte hindra näringslivets organisationer från att själva upprätta en hedersdomstol. Lagstiftningen måste dock av principiella skäl bygga på att ansvaret för lagens tillämpning ligger helt på statliga myndigheter. Det är viktigt att den nya lagen inte blir mer eller mindre obsolet därför att man litar på att opinionsnämnden skall stävja otillbörlig konkurrens. I så fall vore det bättre att helt slopa 1931 års lag utan att ersätta den med någon ny. Kollegium anser, att det skulle vara från allmän synpunkt värdefullt, om opinionsnämnden i fortsättningen begränsade sig till uttalanden på generalklausulens område och avvisade frågor som regleras i de särskilda straffbestämmelserna under hänvisning till att ärendet borde prövas av domstol. Det ifrågasätts om inte i varje fall företagare borde få möjlighet att överklaga opinionsnämndens fällande beslut. *Näringsfrihetsrådet* uttalar att det självfallet är av vikt att det utomrättsliga normsystemet harmonierar väl med det rättsliga. Opinionsnämnden kommer även i fortsättningen att ha en viktig uppgift att fylla och det utomrättsliga normsystemet kommer antagligen liksom hittills att leda till ingripanden i större omfattning än det rättsliga. *Pris- och kartellnämnden, Stockholms handelskammare, handelskammaren i Göteborg, Tidningsutgivareföreningen, Sparbanksföreningen* och *Annonsbyråernas förening* ger uttryck åt samma uppfattning.

I flera yttranden understryks vikten av att största möjliga enhetlighet

råder i lagstiftningen i de nordiska länderna. Denna synpunkt framförs av *RÅ, patentverket, Stockholms* och *Skånes handelskammare, handelskammaren i Göteborg, Tidningsutgivareföreningen, Exportföreningen, Annonsbyråernas förening* och *Svenska föreningen för industriellt rättsskydd.* Även *Köpmannaförbundet* och *Grossistförbundet* framhåller att lagstiftningen om otillbörlig konkurrens bör bli enhetlig i de nordiska länderna. Även om det torde vara möjligt att nå ännu större enhetlighet än kommittéerna har lyckats komma fram till, skulle det emellertid vara mycket otillfredsställande, om en i och för sig berättigad strävan att uppnå enhetlig lagstiftning skulle fördröja en lagrevision som är i så hög grad av behovet påkallad. Det är bättre att nu besluta om lagstiftning i huvudsaklig överensstämmelse med utredningens förslag för att senare, när den nordiska gemenskapen på det ekonomiska fältet ytterligare breddas, försöka åstadkomma en fullständig enhetlighet.

Hovrätten över Skåne och Blekinge påpekar, att lagstiftningsuppgiften kunde ha lösts på andra sätt. Förslaget innehåller sinsemellan ganska olikartade bestämmelser som kan ses som en påbyggnad av olika paragrafer i brottbalken. Det kan ligga nära till hands att låta dessa kompletteringar inflyta i brottsbalken. Ett annat alternativ skulle vara att sammanföra bestämmelserna om otillbörlig konkurrens med sådana som behandlar frågor om konkurrensbegränsning, eventuellt också sådana som har till uppgift att säkerställa en objektiv konsumentupplysning. Önskemålet om nordisk rättslikhet talar emellertid mot båda dessa utvägar och hovrätten godtar därför den lösning utredningen har valt. Detta leder till att överensstämmelse i fråga om reglernas avfattning bör eftersträvas under lagstiftningsärendets fortsatta behandling.

I ett par yttranden uppmärksammas att det i lagförslaget använda ordet »otillbörlig» förekommer också i konkurrensbegränsningslagens regel om vad som menas med skadlig verkan av konkurrensbegränsning. *Näringsfrihetsrådet* erinrar om att uttrycket där enligt tidigare uttalande av rådet inte är avsett att i och för sig ha någon etisk-moralisk innebörd. Rådet påpekar att förhållandet är det motsatta i den föreslagna lagen men vill inte göra gällande att motsättningen innebär någon egentlig olägenhet. *Sparbanksföreningen* uttalar sig på liknande sätt. *Lantbruksförbundet* anser däremot att en klarare terminologi behövs, och *Läkemedelsindustriföreningen* anför att beteckningen »illojal konkurrens» ger ett klart uttryck för vad som åsyftas.

4.2 Generalklausulen

Förslaget om införande av en generalklausul godtas av flertalet remissinstanser. *JK* framhåller att det är mycket tveksamt om den föreslagna generalklausulen kan anses uppfylla de anspråk som måste ställas på en brottsbeskrivning. Eftersom regeln inte är omedelbart straffsanktio-

nerad anser han sig dock kunna godta den. Han påpekar att det redan på flera håll inom förmögenhetsrätten finns generalklausuler som kan medföra ekonomisk förlust för den som drabbas av dem. Vidare påpekar han att det av betänkandet framgår att generalklausulen skall användas bara om det inte råder något tvivel om förfarandets otillbörlighet. Liknande synpunkter framförs av *Sparbanksföreningen,* som understryker att regelns tillämpning måste begränsas på nyss angivet sätt. *Marknadsförbundet* framhåller däremot å sin sida att en av fördelarna med en generalklausul är att man kan komma åt sådana otillbörliga konkurrensåtgärder som inte har kunnat förutses vid lagens tillkomst. *Statens konsumentråd* betonar att den omständigheten att man väljer en generalklausul i stället för en rad specialbestämmelser inte får innebära en mindre stränghet i bedömningen av otillbörliga konkurrensåtgärder. Å ena sidan kan det vara värdefullt att ha konkreta specialbestämmelser men å andra sidan blir en sådan specificering snabbt inaktuell. Rådet betraktar detta som en lagteknisk fråga och har inga invändningar mot den lösning utredningen har kommit fram till. Som en allmän synpunkt framhåller rådet att stor stränghet måste visas vid bedömningen av konkurrensåtgärder som leder konsumenternas intresse bort från faktorerna pris, kvalitet och service. *Industriförbundet, Arbetsgivareföreningen* och *Grossistförbundet* finner det önskvärt att en generalklausul införs men anser att den bör få en mindre restriktiv tillämpning än vad utredningen tycks förorda. Särskilt understryks att den uppräkning som görs i motiven bara bör betraktas som exemplifiering. Bland övriga remissinstanser som godtar förslaget att införa en generalklausul kan nämnas *pris- och kartellnämnden, konsumentinstitutet, 1963 års konsumentupplysningskommitté, patentverket, handelskamrarna, Köpmannaförbundet, KF, LO, TCO, Svenska annonsörers förening* och *Svenska företagares riksförbund.*

Några remissinstanser diskuterar riskerna för att generalklausulen kan leda till inte önskvärda begränsningar av den fria konkurrensen. *Näringsfrihetsrådet* understryker vikten av att bestämmelsen tillämpas bara på metoder som är klart otillbörliga från allmän synpunkt så att det i princip fria valet mellan olika konkurrensmetoder inte beskärs. Rådet anser det välbetänkt att uttrycket god affärssed inte används i generalklausulen. Härigenom markeras att den bara avser värderingar av etisk-moralisk karaktär vilka ligger vid sidan av de mer ekonomiska och näringspolitiska bedömningar som görs enligt konkurrensbegränsningslagen. Rådet räknar inte med att det skall föreligga någon risk för att domstol vid tillämpning av generalklausulen skall ge stöd åt skadliga konkurrensbegränsningar. *NO* erinrar om att det är ett viktigt samhällsintresse att motverka skadlig konkurrensbegränsning men att statsmakterna också har stort intresse av och ansvar för de former i vilka den fria konkurrensen tar sig uttryck. Det ligger i sakens natur, att konflikter kan uppstå mellan dessa intressen. Det är ytterst angeläget att det görs en noggrann

avvägning och att frikonkurrensintresset i tveksamma fall ges företräde. NO anser det nödvändigt att få till stånd en samordning i förhållande till de konkurrensfrämjande myndigheterna och framkastar tanken på en ordning enligt vilken talan om förbud enligt generalklausulen får föras bara efter medgivande av konkurrensfrämjande myndighet. I fråga om risken för att domstol med tillämpning av generalklausulen skall ge stöd åt skadliga konkurrensbegränsningar anför han följande. Bedömning och värdering av olika konkurrensmetoder förändras snabbt. Tidigare ansåg många att det stred mot god affärssed att i detaljistledet prissätta en vara under det av fabrikanten angivna bruttopriset. Numera betraktas upprätthållandet av fasta bruttopriser som en skadlig begränsning av den fria konkurrensen och har därför förbjudits i konkurrensbegränsningslagen. Med detta exempel för ögonen kan man befara att generalklausulen får en effekt som ökar den anpassningströghet som gör sig gällande i varje ekonomiskt system. Vidare kan generalklausulen utomrättsligt komma att användas som påtryckningsmedel mot besvärliga eller »obekväma» konkurrenter, vilka kanske inte är medvetna om alla de begränsningar som framgår av motiven. En från konkurrensbegränsningslagens synpunkt mera tillfredsställande lösning skulle därför vara att utesluta den föreslagna generalklausulen. Det viktigaste skälet till att utredningen har valt lösningen med en generalklausul synes ha varit en önskan att så långt som möjligt bringa det svenska förslaget i överensstämmelse med de övriga nordiska ländernas förslag. Då emellertid den nordiska konkurrensbegränsningslagstiftningen ingalunda är enhetlig och då enhetligheten beträffande generalklausulen mot otillbörlig konkurrens vad gäller det svenska förslaget mera hänför sig till formen än till innehållet, framstår inte heller detta skäl för en generalklausul som bärande. Om det trots allt skulle befinnas lämpligt med en generalklausul, bör övervägas om denna kan ges den snävare innebörden att den riktar sig enbart mot marknadsföringsmetoder som innefattar ett utnyttjande av allmänhetens godtrogenhet eller eljest framstår såsom ohederliga (jfr 2 § gällande lag). Även *kommerskollegium* betonar, att den föreslagna lagstiftningen inte får leda till att grundsatsen om obundna konkurrensförhållanden inom näringslivet frångås mer än nödvändigt. Kollegium anser det dock sannolikt att tillämpningen av lagen blir sådan att den inte kommer att inkräkta på konkurrensbegränsningslagen.

En avvisande hållning till förslaget om en generalklausul intas av *hovrätten över Skåne och Blekinge.* Hovrätten framhåller att önskemålet om överensstämmelse med övriga nordiska länder synes vara det huvudsakliga motivet för utredningens förslag att införa en generalklausul i lagen. Hovrätten anser detta skäl godtagbart men finner förslaget påfallande svagt motiverat. Lagförslaget har genom generalklausulen fått en allmän uppställning och avfattning som inte motsvarar vad som är åsyftat. Det intryck förslaget ger är att generalklausulen intar en central ställning i rättsbild-

ningen och att de övriga bestämmelserna i lagen bara specificerar denna på vissa områden. Det är först efter ett noggrant studium av utredningens motiv som man upptäcker att detta alls inte är meningen. Tyngdpunkten i förslaget ligger i stället på reglerna om vilseledande reklam m. m., medan generalklausulens roll bara är att fånga upp en del ganska svårgripbara gränsfall av otillbörlig marknadsföring m. m., där det oriktiga eller vilseledande inslaget saknas men formen för åtgärden likväl anses klandervärd. Den obetydliga roll som utredningen sålunda har avsett för generalklausulen rimmar illa med dess placering och dess vaga, magistrala avfattning. Hovrätten anser en förutsättning för att kunna tillstyrka en generalklausul vara att det kan antas bli praktiskt möjligt att tillämpa den. Utredningen betonar att domstolen skall grunda sitt avgörande på en värdering av etisk-moralisk karaktär och att därvid några näringspolitiska, distributionsekonomiska, distributionstekniska eller liknande överväganden inte skall göras. Hovrätten vill framhålla att det renodlade moraliska bedömande som utredningen vill pålägga domstolarna knappast är något som dessa kan uppfylla. Någon fristående moral existerar inte. Tanken att det skulle finnas någon objektiv moral, vare sig i fråga om affärer eller i något annat sammanhang, är naturrättslig och anses numera föråldrad. Däremot bör det vara lättare för domstolarna att ta ställning till en åtgärds otillbörlighet om därmed skall förstås vad som strider mot god affärssed. Ledning kunde därvid hämtas från det utomrättsliga normsystem som har byggts upp genom opinionsnämnder med bred förankring i praktiskt kunnande inom olika branscher. Hellre än att införa en generalklausul med så vag avfattning som den föreslagna bör man enligt hovrättens mening knyta an till den utomrättsliga normbildning som redan finns. Hovrätten anvisar här alternativa lösningar. En samordning med den utomrättsliga normbildningen torde emellertid inte kunna begränsas till sådana förfaranden som utredningen har velat hänföra under generalklausulen. Den bör också avse åtgärder som är att bedöma som vilseledande reklam, eftersom huvuddelen av verksamheten i Näringslivets opinionsnämnd måste omfatta just de vilseledande konkurrensåtgärderna. Om man sålunda för att få en fastare grund för lagtillämpningen försöker knyta an till den utomrättsliga normbildningen i fråga om god affärssed, förutsätter detta en omarbetning av lagförslaget och väl även en legalisering i någon form av opinionsnämnden. Hovrätten anser det nödvändigt att på något sådant sätt undvika de olägenheter som den föreslagna generalklausulen skulle medföra. Trots det önskvärda i att skapa nordisk rättsenhet måste den betecknas som alltför vag för att kunna godtas i föreslaget skick. Efter granskning av utredningens redogörelse för generalklausulens tillämpningsområde konstaterar hovrätten att utredningen har gjort ett försök att formulera specialbestämmelser men att det därvid har visat sig, att kriterierna på det otillbörliga blev ganska vaga. Hovrätten finner det svårt att förstå att detta skulle kunna åberopas som skäl för att föreslå en ännu vagare

generalklausul. Denna skulle väl kunna ha någon mening, om utredningen avsett att den skulle tillämpas på konkurrensåtgärder som nu är okända men som kunde tänkas uppkomma i framtiden. Men detta är inte alls utredningens avsikt. Tvärtom sägs att utredningen anser sig ha en i stort sett fullständig bild av vad som ytterligare bör behandlas i en lag om otillbörlig konkurrens. Enligt hovrättens mening bör slutsatsen av vad utredningen anför vara, att det inte finns en tillräcklig saklig motivering för generalklausulen. De åtgärder som man vill förbjuda bör beskrivas i tydliga specialbestämmelser. I den mån detta inte kan åstadkommas bör konkurrensen vara fri. Hovrätten framhåller, att man ändå skulle kunna godta en generalklausul mera som en deklaration om den anda som bör prägla lagens tillämpning, varvid skälet skulle vara att de andra nordiska länderna önskar ta med generalklausulen. Men i så fall finns det inte något skäl att inte välja formuleringen god affärssed som har föreslagits i de andra länderna.

RÅ tar också upp frågan om generalklausulen bör innehålla rekvisitet god affärssed. Med hänvisning till att detta rekvisit används i den utomrättsliga normbildningen föreslår han att så sker även i den föreslagna lagen. Han går vidare in på förhållandet mellan generalklausulen och övriga materiella bestämmelser i lagen. Han anför därvid, att generalklausulen i det svenska förslaget till skillnad från vad som gäller enligt de andra nordiska förslagen inte skall tillämpas när ett sakförhållande i hela sin omfattning faller under en specialbestämmelse. Den inskränkning i generalklausulens tillämpningsområde som bestämmelsen sålunda innebär är enligt RÅ inte befogad i fall där något rekvisit för tillämpning av 2 § brister. Det förefaller svårt att förklara varför ett vilseledande och kanske i hög grad klandervärt förfarande som inte utgör brott mot 2 §, exempelvis därför att förfarandet inte innefattar en framställning, inte skulle kunna beivras med stöd av generalklausulen, fastän förfarandet strider mot hederlighet och god affärsmoral resp. god affärssed.

Advokatsamfundet säger sig inte ha något att erinra mot generalklausulens formulering. Bestämmelsen bör emellertid vara tillämplig inte bara på typfall för vilka specialbestämmelser saknas i lagen. Den bör också kunna fylla ut luckor, som uppstår vid sidan av specialbestämmelserna. Även för sådana typfall som specialbestämmelserna avser att täcka bör generalklausulen kunna användas, om något rekvisit för tillämpningen av en specialbestämmelse skulle brista. Utredningen synes hysa farhågor för att en generalklausul med så stor räckvidd skulle beskära den konkurrensfrihet som odiskutabelt bör upprätthållas. Eftersom regeln riktar sig bara mot konkurrensåtgärd genom vilken hederlighet och god affärsmoral åsidosätts gentemot konsumenter och näringsidkare synes emellertid sådana betänkligheter omotiverade. Generalklausulens räckvidd är ett av de grundläggande spörsmålen i denna lagstiftning. Det synes därför angeläget att Sverige här accepterar den princip som ligger till grund för alla de andra nordiska förslagen.

Om generalklausulen får en sådan vidsträckt räckvidd är dess placering som 1 § i lagen naturlig. Skulle den däremot anses böra ha den begränsade räckvidd som utredningen har föreslagit, bör den placeras efter specialbestämmelserna, och det bör klarare än i utredningens förslag anges att de i dessa åsyftade typfallen inte omfattas av generalklausulen. Det finns ingen anledning att under hänvisning till de nordiska enhetssträvandena ge bestämmelsen en placering som ger en missvisande uppfattning om dess innebörd. Liknande synpunkter anförs av *Patentombudsföreningen, Lantbruksförbundet* och *Apotekarsocieteten. KF, Köpmannaförbundet* och *patentverket* ansluter sig däremot till utredningens förslag om förhållandet mellan generalklausulen och specialbestämmelserna.

Grossistförbundet tillstyrker förslaget om en generalklausul men ifrågasätter om det inte skulle vara att föredra att i lagen på något sätt särskilja de tre typfall av åtgärder, som kan föranleda ingripande med stöd av bestämmelsen. Det synes inte otroligt att ökad klarhet skulle kunna uppnås antingen genom tre paragrafer av generalklausulskaraktär eller i varje fall genom att marknadsföringsmetoderna bryts ut ur generalklausulen.

Frågan om specialbestämmelser bör finnas beträffande kombinationsutbud, tilläggserbjudanden och trading stamps behandlas av åtskilliga remissinstanser. *LO* anser att direkta förbud mot tilläggserbjudanden och trading stamps behövs för att lagen skall få den avsedda effekten att hindra otillbörlig konkurrens. Tilläggserbjudanden anses olämpliga eftersom de generellt vilseleder konsumenten beträffande det gjorda erbjudandets innebörd genom att avleda uppmärksamheten från de för konsumenten väsentliga faktorerna pris, kvalitet och service. Ett system med trading stamps medför problem för konsumenten att få klart för sig erbjudandets innebörd i alla de fall då märket inte är direkt inlösbart i pengar. *TCO* framför liknande synpunkter och ansluter sig till de reservationer som har avgetts inom utredningen på dessa punkter. Enligt TCO föreligger alltjämt behov av en regel liknande den i 2 § gällande lag, och det kan ifrågasättas om inte den nuvarande regeln bör skärpas. *Köpmannaförbundet* anser att 1 och 2 §§ i förslaget inte ger tillräckliga möjligheter att effektivt ingripa mot tilläggserbjudanden och förordar därför en särskild bestämmelse om sådana erbjudanden. Förbundet framhåller att tilläggserbjudanden leder till att konsumenternas pris-, kvalitets- och servicemedvetande avtrubbas. I fråga om trading stamps framhålls att Grossistförbundet, Industriförbundet och Köpmannaförbundet i ett gemensamt uttalande har rekommenderat sina medlemmar att avstå från att använda sådana märken. Om lagstiftningen inte innehåller ett direkt förbud mot trading stamps anses det emellertid finnas risk för att vissa företag börjar använda denna marknadsföringsmetod. Under alla förhållanden bör man i lag förbjuda sådana märken som inte är inlösbara i pengar till angivet belopp. Samma inställning har *KF, en minoritet inom pris- och kartellnämnden* samt *Skånes, Smålands och Ble-*

kinge och *Västergötlands och norra Hallands handelskammare. Handelskammaren i Göteborg* samt *Norrbottens och Västerbottens läns handelskammare* förordar en särskild bestämmelse om trading stamps men anser att det i övrigt är tillräckligt med de av utredningen föreslagna bestämmelserna. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* menar att nuvarande specialbestämmelse i 2 § lagen om illojal konkurrens bör behållas. Hovrätten anser dock inte tillrådligt att som reservanterna i utredningen har föreslagit stryka kravet att förfarandet skall innebära utnyttjande av allmänhetens godtrogenhet. Detta skulle nämligen leda till att det blev straffbart att bifoga tämligen obetydliga reklamartiklar, leksaker o. d.

Husmodersförbundet anför att reklam och försäljning främst bör inriktas på saklig argumentation om varors egenskaper, användbarhet, pris o. d. Trots att förbundet har en mindre tolerant inställning än utredningen till vissa marknadsföringsåtgärder anser förbundet inte att fler specialbestämmelser bör införas än utredningen har föreslagit. Sådana bestämmelser kan nämligen snabbt bli föråldrade och inaktuella. Samma inställning i fråga om specialbestämmelser beträffande tilläggserbjudanden och trading stamps har *kommerskollegium, Industriförbundet, Arbetsgivareföreningen, Grossistförbundet, Petroleuminstitutet, Östergötlands och Södermanlands handelskammare, handelskammaren för Örebro och Västmanlands län* samt *Advokatsamfundet.*

Svenska försäkringsbolags riksförbund anser det önskvärt att man närmare överväger, om lagen bör tolerera den form av kombinationsutbud som den s. k. vagnskadegarantin vid bilförsäljning innebär. Förbundet framhåller att säljaren inte redovisar kostnaden för garantin eller uppger hur stor del av priset som avser den. För den av försäkringsbolagen meddelade vagnskadeförsäkringen gäller däremot försäkringsrörelselagens krav på skälig prissättning och särredovisning mellan olika försäkringsgrenar. Det måste från konsumentsynpunkt anses otillfredsställande att en presumtiv bilköpare inte har möjlighet att prismässigt bedöma de två alternativen av försäkringsskydd.

Vad beträffar andra marknadsföringsmetoder berör ett par remissinstanser den s. k. negativa avtalsbindningen. *TCO* framhåller att principen måste vara att passivitet från köparens sida inte får medföra bundenhet. Försäljningsmetoden kan dock få användas exempelvis vid förnyelse av tidningsprenumeration eller försäkring. Som ett avgörande villkor bör gälla att det inte får tillkomma nya moment i avtalet vid förnyelsen. *Svenska försäkringsbolags riksförbund* upplyser att försäkringsbolagen ibland har anledning att skriva till sina kunder och föreslå av penningvärdeförsämringen betingade höjningar av försäkringsbeloppen. Därvid brukar en avi på den av beloppsökningen betingade höjda premien bifogas. Kunden har fritt val att anta förslaget, vilket sker genom att han betalar den nya premien, eller avböja det. Denna metod för värdeanpassning av sakförsäk-

ringarna kan inte jämställas med försäljning i egentlig mening utan får snarast ses som en form av service mot kunderna. Som negativ avtalsbindning torde däremot få räknas den metod försäkringsbolagen använder när de erbjuder nya försäkringsmoment som tillägg till gällande försäkringar. Som exempel anges glasförsäkring och förarplatsförsäkring som tillägg till bilförsäkring. Förbundet utgår från att negativ avtalsbindning i dessa fall inte kan anses olämplig från allmänhetens synpunkt.

Frågorna om otillbörlig efterbildning och utnyttjande av annans renommé berörs av några remissinstanser. *Patentverket* och *Advokatsamfundet* biträder utredningens ståndpunkt att objektskydd mot efterbildning helt skall regleras inom den immaterialrättsliga ensamrättslagstiftningens ram. Även *Stockholms handelskammare* anser att starka skäl talar för denna ståndpunkt. *Patentombudsföreningen* anför däremot att det skydd mot slavisk efterbildning som ensamrättslagarna ger inte är tillräckligt. En företagare har inte något legitimt intresse av att få göra en slavisk efterbildning av ett alster som framstår som en symbol för ett annat företag och som i och för sig kan ges ett avvikande utseende utan att dess funktionella egenskaper ändras eller försämras. Ett anspråk på konkurrensrättsligt skydd mot sådan slavisk efterbildning kan inte anses vara en otillbörlig utvidgning av objektskyddet. Föreningen framhåller vidare att det inte är säkert att upphovsrättens och fotografirättens regler skyddar mot plagiering av reklamalster. Direkt kopiering av annans reklamalster bör emellertid inte få förekomma, oavsett om förväxlingsrisk föreligger eller inte, och det bör därför vara möjligt att beivra sådant förfarande med stöd av generalklausulen. *Arbetsgivareföreningen* och *Industriförbundet* menar att det finns behov av skydd mot slavisk efterbildning. Detta gäller textil- och konfektionsbranscherna samt andra branscher med ett stort antal mönster och snabba mode- och säsongväxlingar. *Boktryckareföreningen* och *Sveriges kompetensauktoriserade reklambyråers förbund* önskar också skydd mot slavisk efterbildning. Vad angår utnyttjande av annans renommé framhåller *patentverket* att avgöranden av sådana frågor är vanskliga och att ingripanden måste ske med försiktighet. *Advokatsamfundet* biträder på denna punkt utredningsförslaget.

4.3 Vilseledande reklam m. m.

Flertalet remissinstanser framför synpunkter på utredningens förslag till särskilda regler om vilseledande reklam m. m. Ingen motsätter sig att en specialbestämmelse införs härom. *Statens konsumentråd* framhåller att reklamen i många fall är köparnas enda vägledning. Reklamen har fått allt större betydelse och ökad genomslagskraft. Det bedöms som ett oeftergivligt krav, att reklamen är vederhäftig och även i övrigt av god etisk standard. Rådet finner att utredningens förslag väl tillgodoser konsumenternas krav på området. Samma inställning har *Husmodersförbundet*. Över huvud taget

hälsas med tillfredsställelse att bestämmelsen om illojal reklam i 1 § lagen om illojal konkurrens har skärpts. Uttalanden av sådan innebörd görs av bl. a. *Arbetsgivareföreningen, Industriförbundet, Köpmannaförbundet* och *TCO. Näringsfrihetsrådet* samt *Östergötlands och Södermanlands handelskammare* förklarar att de godtar utredningens förslag.

Den föreslagna bestämmelsen i 2 § första stycket gäller oriktig eller vilseledande framställning. *Köpmannaförbundet* uppger att det inte sällan förekommer att vid marknadsföring lämnas uppgifter som inte är direkt oriktiga men dock vilseledande. Förbundet anser därför utredningens förslag på denna punkt befogat. Samma inställning har *LO, TCO* och *konsumentinstitutet.* Institutet framhåller att det avgörande måste vara att totalbilden av en reklamåtgärd är rättvisande. Institutet pekar särskilt på att man vid åberopande av myndigheters och institutioners utlåtanden måste observera under vilka förutsättningar utlåtandet har avgetts och att utlåtandet kan vara föråldrat eller inaktuellt. *Lantbruksförbundet* anser att en oriktig framställning som är ägnad att påverka efterfrågan måste vara detsamma som en vilseledande framställning. Förbundet menar därför att bestämmelsen kan begränsas till att avse vilseledande framställningar. Denna uppfattning delas av *Apotekarsocieteten* och *Marknadsförbundet* samt av *Advokatsamfundet,* som påpekar att formuleringen »oriktig eller eljest vilseledande» inte kan användas, eftersom en uppgift kan vara så uppenbart oriktig att den inte vilseleder.

Den av utredningen föreslagna bestämmelsen omfattar även framställningar som riktas bara till enstaka personer. Förslaget härom biträds av *konsumentinstitutet, statens konsumentråd, Advokatsamfundet, Husmodersförbundet* och *Sparbanksföreningen. Köpmannaförbundet* framhåller att förslaget kan medföra vissa tillämpningssvårigheter, eftersom det ibland kan vara fråga om ganska bagatellartade förfaranden. Förbundet nämner som exempel, att ett butiksbiträde av obetänksamhet lämnar en överdriven uppgift om en varas kvalitet. *Arbetsgivareföreningen* och *Industriförbundet* anför att meddelanden avsedda bara för en person eller ett fåtal personer inte kan rubriceras som reklam. Först om ett meddelande systematiskt delges den ena efter den andra bör meddelandet betraktas som framställning i lagens mening.

Hovrätten över Skåne och Blekinge erinrar om att gällande bestämmelse om illojal reklam förutsätter, att uppgiften har lämnats i utövning av näringsverksamhet och avser verksamheten eller däri utbjudna varor eller prestationer. Genom att dessa uttryck har fått bortfalla blir bestämmelsens räckvidd mera oviss än tidigare. Lagförslaget kan t. ex. innebära, att det ställs lika stränga krav på vad en handelsresande säger vid ett affärssamtal som på vad han efter arbetsdagens slut säger i hotellmatsalen till kolleger och vänner, nämligen om hans framställning har ett allmänt samband med omsättningen av varor eller tjänster. Hovrätten menar att man måste återgå

till gällande lags begränsning till vad som sker i näringsverksamhet. Annars riskerar man att bestämmelsen avskräcker från information och beskär det fria området för konsumentupplysning. I första hand bör under vilseledande reklam falla uppgifter om den egna verksamheten och däri utbjudna eller efterfrågade varor eller prestationer. I andra hand bör bestämmelsen avse vilseledande uppgifter om annan näringsidkares företag eller varor eller prestationer som han utbjuder eller efterfrågar. Hovrätten uppehåller sig också vid innebörden av den i lagtexten använda termen näringsidkare. Stat och kommun kan aldrig vara näringsidkare. En vilseledande uppgift av en tjänsteman i ett ekonomiskt sammanhang kan vara att bedöma som tjänstefel men inte som vilseledande reklam. Om verksamheten inte drivs av ett organ för stat eller kommun utan av inrättningar som har bildats enligt särskilda författningar, s. k. särskilda juridiska personer, kan det stundom vara tveksamt hur gränsen skall dras. Ett statligt bolag är utan tvekan att anse som näringsidkare.

Flera remissinstanser uppehåller sig vid förslaget i 2 § andra stycket om att ingripande skall kunna ske mot framställningar som inte är vilseledande men är kränkande eller innehåller ovidkommande uppgifter. *RÅ* anser att gärningsbeskrivningen är något obestämd. Det kan ifrågasättas om kränkande framställningar mot näringsidkare är något som bör beivras bara på ett så begränsat område som i konkurrensen näringsidkare emellan. RÅ anser sig dock med viss tvekan kunna godta bestämmelsen men finner det önskvärt att frågan tas upp på nytt vid en kommande översyn av 5 kap. brottsbalken. *Arbetsgivareföreningen* och *Industriförbundet* anför att bestämmelsen i och för sig är av värde men att åtskilliga former av e k o n o m i s k t f ö r t a l faller utanför den. Allmänna bestämmelser om ekonomiskt förtal anses vara av behovet påkallade och kvarstående frågor på detta område måste snarast lösas. Liknande synpunkter framförs av *Stockholms* och *Skånes handelskammare, TCO, Svenska annonsörers förening* och *Annonsbyråernas förening. Patentverket, Lantbruksförbundet* och *Svenska företagares riksförbund* tillstyrker bestämmelsen. *NO* ifrågasätter däremot om inte brottsbalkens ärekränkningsbestämmelser är tillräckliga. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* finner det tveksamt om otillbörlig form är ett tillräckligt skäl för att förbjuda reklam som inte är vilseledande. Hovrätten anser det inte godtagbart att bestämmelsen får avse reklam som är otillbörlig mot annan näringsidkares person. Sådant är principiellt att anse som otillåtet yttrande och skall bedömas enligt reglerna i brottsbalken och tryckfrihetsförordningen.

Enligt paragrafens tredje stycke skall bestämmelserna i första och andra styckena gälla även sammanslutning av näringsidkare. *Arbetsgivareföreningen* och *Industriförbundet* föreslår att orden »sammanslutning av näringsidkare» får utgå ur lagtexten. Bestämmelsen kan nämligen felaktigt uppfattas som ett hinder för organisationer att bedriva information till sina medlem-

mar och för deras räkning delta i den allmänna debatten. *Affischeringsföretagens förening* önskar att det i tredje stycket klargörs att den som fullgör uppdrag för näringsidkare måste ha bedrivit reklam självständigt för att kunna ställas till ansvar. Annars skulle ett företag som bara hyr ut utrymme för reklam möjligen kunna bli ansvarigt för reklam som har anbragts på detta utrymme.

Ett par remissinstanser uttrycker viss oro för att den fria konkurrensen kan komma att begränsas. *NO* understryker att vederhäftighetskravet inte får sättas så högt att det i princip fria valet mellan olika konkurrensmetoder hindras. Från denna synpunkt vill NO inte ställa alltför stränga krav på jämförelser i reklam. Han förklarar vidare att han inte helt kan biträda rekommendationen om en förhållandevis sträng praxis i fråga om överdrifter. Han menar nämligen, att konsumenterna i stor utsträckning inte tar uttalanden av typen »Stans lägsta priser» alltför bokstavligt. Liknande synpunkter framförs av *1963 års konsumentupplysningskommitté.* På andra håll betonas emellertid, att man måste ställa stora krav på vederhäftighet vid jämförande reklam. Detta framhålls av *Arbetsgivareföreningen, Industriförbundet, Tidningsutgivareföreningen, Statens konsumentråd* och *Husmodersförbundet. LO* uttalar att all jämförande reklam i princip måste vara tillåten och att man inte får ställa så stränga krav på vederhäftigheten att jämförelser i praktiken blir omöjliga. *Grossistförbundet* anser däremot att det är så stor risk för att vederhäftigheten eftersätts vid jämförande reklam att företagen bör undvika att använda jämförelser.

Flera remissinstanser tar upp utredningens uttalande, att den föreslagna bestämmelsen inte avser konsumentupplysning. *Pris- och kartellnämnden* finner detta riktigt. *Köpmannaförbundet* och *Grossistförbundet* framhåller att konsumentupplysningen får allt större betydelse, vilket gör det angeläget att i annat sammanhang utreda hur vilseledande uppgifter i samband med konsumentupplysning skall kunna förhindras. *Annonsbyråernas förening* och *Sveriges kompetensauktoriserade reklambyråers förbund* anser att utredningen inte anvisar någon klar gränsdragning mellan reklam och konsumentupplysning. Föreningen framhåller att gränsen mellan reklam och andra former av information har blivit alltmer flytande. Det är ofta svårt för en tidningsläsare att avgöra vad som är reklam och vad som är redaktionellt innehåll. I detta sammanhang pekas också på de gränsdragningsproblem som de s. k. åsiktsannonserna ger upphov till.

Frågan om förslagets förhållande till tryckfrihetsförordningen berörs av några remissinstanser. *JK* påpekar att förslaget medför vidgade möjligheter att ingripa mot illojal reklam. Av de skiljaktigheter som föreligger mellan utredningens förslag och gällande regler torde det vara endast en som härvid påkallar uppmärksamhet, nämligen att förslaget medger ingripande inte bara mot meddelanden om egna förhållanden utan också mot meddelanden angående andra näringsidkares verksamhet och förhållanden.

I denna del kommer förslaget att i viss mån innebära en sanktion mot ekonomiskt förtal. Om ekonomiskt förtal torde rent generellt kunna sägas att det liksom vanligt förtal hör till det område som tryckfrihetsreglerna avser att värna. Emellertid riktar sig den föreslagna bestämmelsen mot de ifrågavarande meddelandena bara som konkurrenshandlingar i näringsverksamhet. Med denna begränsning får de anses utgöra enbart medel i näringsverksamheten och falla utanför tryckfrihetsområdet. JK anser därför att det inte föreligger något hinder från tryckfrihetsrättslig synpunkt mot att i avsedd omfattning ingripa mot illojal reklam. Han ifrågasätter emellertid om lagtexten tillräckligt tydligt ger uttryck för att bestämmelsens räckvidd är begränsad till konkurrenshandlingar. Enligt utredningen skall begränsningen framgå av ordet »använda» ställt i relation till effektrekvisitet. Regeln skulle bli tydligare, om syftet med framställningen uttryckligen angavs eller om det i vart fall angavs att fråga är om framställningar som näringsidkare använder sig av »i sin verksamhet». Beträffande generalklausulen föreligger enligt JK:s mening inte någon risk för konflikt med tryckfrihetsförordningen. Av bestämmelsens formulering framgår nämligen tillräckligt tydligt att det bara är rena konkurrenshandlingar som avses. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* påpekar, att 2 § i utredningens förslag har en vagare utformning än 1 § lagen om illojal konkurrens, vilket försvårar gränsdragningen till tryckfrihetsförordningen. Det är viktigt att fasthålla att vilseledande reklam bara kan vara sådant som sker i näringsverksamhet och som alltså har en med förmögenhetsbrotten besläktad karaktär, under det att konsumentupplysning i vidsträcktaste mening bör höra till det av tryckfriheten skyddade området. Bestämmelsen i andra stycket om otillbörliga framställningar kan inte undgå att konkurrera med förtal som är att hänföra till otillåtet yttrande enligt tryckfrihetsförordningen. Tillämpningen av paragrafen blir mycket vansklig om den utformas enligt utredningens förslag. Enligt hovrättens mening måste bestämmelsen begränsas så att det klart framgår att den bara omfattar gärningar av annat slag än otillåtet yttrande. Även *Arbetsgivareföreningen* och *Industriförbundet* menar att gränsdragningssvårigheter måste uppkomma. *Grossistförbundet* har samma inställning och pekar på de problem en tilltagande användning av s. k. åsiktsannonsering kan medföra. *Svenska annonsörers förening* upplyser att det förekommer att företag utger veckopress eller andra publikationer. Föreningen ställer frågan om vilseledande framställningar som ges i redaktionell text i sådana publikationer skall anses höra under tryckfrihetsförordningen. *Tidningsutgivareföreningen* anför att det tycks finnas en tendens hos lagstiftaren att på bekostnad av tryckfrihetsförordningen vidga det område inom vilket kriminalisering av tryckt skrift anses tillåtligt med stöd av vanliga regler i lag eller kungörelse. Föreningen kan inte godta att man går vidare på den vägen och avstyrker att det stora område som den allt viktigare varuinformationen utgör undantas från tryckfrihetsförordningens regler. Gränsdragningsproblemet bör lö-

sas så att vitesförbud och straff enligt 1 och 2 §§ i lagförslaget får ådömas, då fråga är om framställning i tryckt skrift, bara om framställningen uppenbarligen saknar betydelse för informationen eller opinionsbildningen.

Ett par speciella frågor tas upp av två remissinstanser. *Läkemedelsindustriföreningen* erinrar om att socialstyrelsen enligt läkemedelsförordningen (1962: 701) har att avgöra om reklamuppgifter rörande s. k. farmacevtiska specialiteter (serietillverkade, originalförpackade läkemedel) är förenliga med vissa bestämmelser i förordningen. Styrelsen kan återkalla registreringen av läkemedlet, vilket innebär att detta inte får saluföras vidare. Föreningen anser att inga andra myndigheter än socialstyrelsen bör pröva läkemedelsreklamen. *Lantbruksförbundet* påpekar att utsädesvara skall statsplomberas enligt förordningen (1967: 139) om obligatorisk statsplombering av utsädesvara och om växtförädlingsavgift. Statsplombering sker helt efter deklaration av utsädes- eller fröproducenten. Den som lämnar oriktig uppgift i deklaration kan straffas med böter. Den som saluför utsädet skulle däremot enligt förslaget kunna straffas för brott mot 2 § med böter eller fängelse. Samma diskrepans föreligger i förhållande till förordningen (1961: 381) om tillverkning av och handel med fodermedel samt bekämpningsmedelsförordningen (1962: 703).

4.4 Påföljder, talerätt m. m.

Utredningens förslag om påföljder och talerätt m. m. mottas välvilligt på de flesta håll. Många understryker det riktiga i utredningens uppfattning att sanktionssystemet är av mycket stor betydelse då det gäller att få lagstiftningen effektiv.

Utredningens förslag om förbud som påföljd för överträdelse av 1 och 2 §§ i förslaget biträds av åtskilliga remissinstanser, bl. a. *JK, patentverket, statens konsumentråd, KF, LO, TCO, Arbetsgivareföreningen, Industriförbundet, Grossistförbundet* och *Advokatsamfundet. Stockholms handelskammare* påpekar att det är mycket vanligt att otillbörliga marknadsföringsåtgärder vidtas utan att det subjektiva rekvisitet för straffbarhet kan visas vara uppfyllt. Det är ett allmänt intresse att kunna stoppa sådana åtgärder, även om det inte är aktuellt med åtal. *Köpmannaförbundet* pekar på att överträdelse av generalklausulen i första hand bara medför risk för förbud med vitesföreläggande. Detta möjliggör för företag att praktisera otillbörliga affärsmetoder intill dess förbud har beslutats. Det är visserligen möjligt att utfärda interimistiska förbud, men bestämmelsen härom kommer säkert att tillämpas med stor försiktighet av domstolarna. Tillämpningen av bestämmelsen om interimistiskt förbud kommer också att i hög grad begränsas genom tvånget att ställa pant eller borgen för skada som kan tillskyndas motparten. Förbundet ifrågasätter om inte skadestånd bör införas som sanktion inte bara då någon överträder ett utfärdat förbud utan också när någon vidtar konkurrensåtgärd som har ansetts åsidosätta hederlighet och

god affärsmoral med vetskap om att ett förbud har meddelats. Därigenom skulle generalklausulen få något större effekt. *Skånes handelskammare* och *Annonsbyråernas förening* framför liknande synpunkter. Det kan vara tveksamt, anför handelskammaren, om bara risken för ett förbud är tillräckligt för att hindra chanstagning vid utformningen av marknadsföringsmetoder. Eftersom det är främmande för svensk rättsuppfattning att döma till straff för gärningar som inte kunnat preciseras bättre än vad som skett i 1 §, har handelskammaren stannat för att vite kombinerat med skadestånd vid överträdelse av meddelat förbud bör utgöra den enda sanktionsformen. Handelskammaren understryker dock det angelägna i att man snabbt inskrider mot uppenbara brott mot 1 §. Vidare framhålls att företag genom ett system med bulvaner kan låta ett påtalat förfarande fortsätta hur länge som helst och att ett företag kan fortsätta med en viss marknadsföringsmetod trots att förbud att använda metoden har meddelats annat företag. I sådana fall bör skadestånd kunna utdömas. Att man måste kunna inskrida snabbt mot otillbörliga marknadsföringsmetoder understryks också av *konsumentinstitutet, LO, TCO, Arbetsgivareföreningen* och *Industriförbundet*. De båda sistnämnda organisationerna liksom även *Grossistförbundet* framhåller att interimistiskt förbud måste användas med försiktighet, eftersom det kan vålla stort ekonomiskt avbräck. *Svenska annonsörers förening* bedömer att den säkerhet som skall ställas sannolikt blir så stor att enskild sällan kommer att kunna ställa säkerhet. För att inte bestämmelsen om interimistiskt förbud skall bli illusorisk ifrågasätts om man inte kan slopa kravet på säkerhet. *Marknadsförbundet* ifrågasätter om inte straff bör kunna komma i fråga vid överträdelse av 1 §, eftersom vissa av de där åsyftade konkurrensåtgärderna är minst lika förkastliga som vilseledande reklam.

Hovrätten över Skåne och Blekinge framhåller att förbud inte brukar betecknas som påföljd för brott. Av större betydelse än denna formella synpunkt är att sidoordnandet av s t r a f f och förbud vid vilseledande reklam kan leda till oklarheter i fråga om bestämmelsernas tillämpning. Förslaget garanterar inte att talan i dessa båda hänseenden förs samtidigt. Det är inte heller säkert att det är samma partsställning i de båda fallen. Eftersom en näringsidkare kan drabbas av straff för bedrägeri eller försök till bedrägeri när någon har blivit vilseledd eller han har haft uppsåt att vilseleda, ifrågasätts om man inte kan avstå från straffsanktionen vid vilseledande reklam och bara lita till förbud. *RÅ* delar däremot utredningens åsikt att överträdelse av 2 § bör vara straffsanktionerad. Även RÅ framhåller, att det inte finns några regler om hur straff- och förbudssanktionerna skall samordnas. Det finns härvidlag flera möjligheter. Man kan avstå från att straffa i de fall då vitesföreläggande måste tillgripas. Man kan begränsa straffet till att bara gälla vad som har skett innan vitesförbudet kom till stånd. Man kan överlämna åt åklagaren att avgöra, om han skall föra ansvarstalan eller talan om utdömande av vite. Den sistnämnda anordningen ger stort utrymme för

skönsmässiga bedömningar och kan inte anses vara lämplig. Det är över huvud taget svårt att på ett lämpligt sätt kombinera straff och vite. Eftersom straffhot i det övervägande antalet fall torde vara tillräckligt för att avhålla den som står under åtal från att fortsätta sin verksamhet, ifrågasätter RÅ om vitesförbud behövs som sanktion vid överträdelse av 2 §. Anses förbudssanktion nödvändig är det bättre att förbudet inte förenas med vite utan att i stället straff utdöms om förbudet överträds.

Ett par remissinstanser framför synpunkter på förslaget om ansvarsfrihet vid ringa brott mot 2 §. *RÅ* uttalar att lagtexten bör jämkas så att det klart framgår att åklagare inte behöver föra talan i bagatellfall. *Advokatsamfundet* menar att det enligt förslaget är något tveksamt om ringa brott utgör grund för skadeståndsskyldighet. Samfundet anser att lagtexten bör förtydligas så att det klart framgår att så inte är fallet. *Skånes handelskammare* understryker önskvärdheten av en måttfull tillämpning av straffbestämmelserna.

Utredningens förslag att ersättningsskyldighet inte skall föreligga vid enbart vårdslösa förfaranden kritiseras av *TCO*, som hänvisar till att sådan ersättningsskyldighet föreligger i de andra nordiska länderna. *Lantbruksförbundet* anser att den särskilda skadeståndsregeln bör utgå och att skadeståndsskyldigheten bör följa allmänna skadeståndsrättsliga regler.

Enligt *statens konsumentråd* är ingripanden med stöd av lagen om illojal konkurrens sällsynta. För att lagstiftningen skall få avsedd verkan är det oundgängligen nödvändigt att man löser frågan hur konsumenternas intressen skall kunna tillvaratas i den praktiska tillämpningen. Rådet hälsar därför med tillfredsställelse förslaget att talan skall kunna föras av myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer. Denna myndighet måste aktivt följa reklam och andra konkurrensåtgärder och ingripa mot otillbörliga företeelser. Myndigheten bör också få i uppdrag att anmäla ärenden till Näringslivets opinionsnämnd. På det sättet skulle det nära sambandet mellan de båda normsystemen framhävas samtidigt som konsumenternas intressen blir tillfredsställande bevakade även inför opinionsnämnden. *Köpmannaförbundet* framhåller att de allmänna åklagarna har så betungande arbetsuppgifter att de knappast kan väntas komma att ta några större initiativ på ifrågavarande område. Från den synpunkten hälsas med tillfredsställelse att talan om förbud skall få föras av särskild myndighet. Förbundet vill inte avvisa tanken på att en särskild konsumentombudsman får denna uppgift men föredrar att den anförtros åt en redan existerande myndighet så att all onödig tidsutdräkt med den nya lagstiftningens ikraftträdande undviks. Utredningens förslag om taleregler biträds också av *konsumentinstitutet, LO* och *TCO*. På andra håll uttalas att man bör avvakta resultatet av konsumentutredningens arbete innan man tar ställning till om en specialmyndighet skall bevaka konsumenternas intressen och föra deras talan enligt lagen. Denna uppfattning framförs av *patentverket, Arbetsgivareföreningen, Industriför-*

bundet, Stockholms och *Skånes handelskammare, Svenska annonsörers förening, Grossistförbundet* och *Marknadsförbundet.*

Hovrätten över Skåne och Blekinge finner det mest ändamålsenligt att förbudstalan förs av allmän åklagare. Detta hindrar inte att annan myndighet tilldelas övervakningsuppgifter på området. *RÅ* berör frågan om förhållandet mellan åklagarväsendet och den särskilda myndigheten och anför att det knappast är erforderligt att ge denna befogenhet att föra ansvarstalan.

Organisationernas rätt att föra talan berörs i ett par yttranden. *TCO* anser att det bör övervägas om konsument- eller löntagarorganisation kan ges befogenhet att föra skadeståndstalan. *Advokatsamfundet* förordar att i lagtexten på något sätt preciseras att organisation måste ha förutsättningar att sakkunnigt utföra talan. *Svenska företagares riksförbund* menar att organisation som inte lider förfång av åtgärden inte bör ha talerätt.

Annonsbyråernas förening ifrågasätter om inte mål enligt den föreslagna lagen bör handläggas uteslutande vid domstolar förstärkta med speciell sakkunskap på området.

5 Departementschefen

5.1 Lagstiftningsärendets bakgrund, avgränsning och allmänna uppläggning

För att ett system med vidsträckt näringsfrihet, konkurrensfrihet och avtalsfrihet skall fungera tillfredsställande krävs att företagarna inte utnyttjar sin handlingsfrihet på ett sätt som är till skada för konsumenterna. Det torde knappast råda delade meningar om att det är angeläget att motverka missbruk. Näringslivets egna organisationer är, delvis i samarbete med företrädare för konsumentintressena, på olika sätt verksamma i sådant syfte. Detta är i och för sig värdefullt. Ett primärt ansvar för att näringsverksamheten bedrivs i former som inte strider mot konsumenternas intressen måste emellertid ligga på det allmänna. Staten bör genom en aktiv och energisk konsumentpolitik i olika former verka härför.

En central uppgift för konsumentpolitiken är att skapa sådana förhållanden på marknaden att konsumenterna får tillgång till goda och ändamålsenliga varor och tjänster på så förmånliga villkor som möjligt. Detta kan ofta ske genom åtgärder som främjar en fri och effektivt fungerande konkurrens inom näringslivet. Betydelsefulla medel i detta sammanhang är konkurrensbegränsningslagstiftningen och den verksamhet som på grundval av den bedrivs av statens pris- och kartellnämnd, näringsfrihetsombudsmannen och näringsfrihetsrådet. Konkurrensbegränsningslagen förbjuder direkt vissa typer av konkurrensbegränsningar och ger i övrigt myndigheterna möjlighet att vidta åtgärder i syfte att undanröja konkurrensbegränsning som anses ha skadlig verkan. På många håll inom näringslivet

föreligger en klar tendens att koncentrera företagsamheten till ett litet antal stora enheter. Det är särskilt angeläget att konkurrensen mellan dessa enheter fungerar effektivt och inte hämmas genom konkurrensbegränsande överenskommelser eller andra former av inskränkningar i den fria konkurrensen.

Det räcker emellertid inte med en fri och effektiv konkurrens för att ett marknadsekonomiskt system skall fungera på ett från konsumenternas synpunkt tillfredsställande sätt. Det fordras också att konkurrensen inriktas på sådant som är av positivt värde för konsumenterna, i första hand de utbjudna varornas och tjänsternas pris och kvalitet, samt att de konkurrensmetoder som används inte är av sådant slag att de försvårar ett rationellt konsumtionsval.

De konkurrensvårdande myndigheternas verksamhet har särskilt gått ut på att främja priskonkurrensen. De speciella förbuden i konkurrensbegränsningslagen avser åtgärder som inskränker möjligheterna att använda priset som vapen i konkurrensen, och en stor del av näringsfrihetsombudsmannens ingripanden har gällt förfaranden som har varit riktade mot företag vilka bedrivit priskonkurrens. Det ligger emellertid i sakens natur att konkurrensbegränsningslagstiftningen, vars syfte är att säkra fria konkurrensförhållanden, inte kan utnyttjas för att direkt påverka valet av konkurrensmetoder. Detta syfte får i stället tillgodoses huvudsakligen på andra vägar.

Ett viktigt led i konsumentpolitiken är att rikta konsumenternas uppmärksamhet på de faktorer som i första hand bör påverka konsumtionsvalet och öka deras motståndskraft mot säljargument av irrationell art samt att genom konsumentvaruforskning, prisundersökningar m. m. och information om vunna resultat tillhandahålla ett objektivt underlag för konsumenternas handlande. Med det omfattande utbud av varor och tjänster som präglar dagens samhälle är behovet av vägledning mycket stort, och här har opartiska allmänna organ en betydelsefull uppgift att fylla. Upplysnings- och forskningsverksamhet på konsumentområdet bedrivs f. n. av flera olika statliga och halvstatliga organ. Uppgiften att planera och samordna verksamheten ankommer på statens konsumentråd, som bl. a har hand om anslagen till forskning och konsumentupplysning. Statens institut för konsumentfrågor sysslar med forskningsverksamhet, bl. a. provningar av olika konsumtionsvaror, och sprider information om forskningsresultaten. Pris- och kartellnämnden ägnar sig åt undersökningar och informationsverksamhet i prisfrågor. Ett statsunderstött samarbetsorgan är varudeklarationsnämnden, som utarbetar normer för varudeklarationer, kontrollerar användningen av deklarationerna och sprider upplysning om dem. Vidare finns ett antal institutioner som bedriver provningsverksamhet inom olika specialområden. Frågan om den framtida uppläggningen och inriktningen av verksamheten på konsumentupplysningsområ-

det övervägs f. n. inom konsumentutredningen, som har i uppdrag att klarlägga möjligheterna att höja effektiviteten i denna verksamhet, att belysa dess roll i samhällsekonomin och behovet av insatser på området samt att dra upp sådana riktlinjer för verksamheten att den på ett ändamålsenligt sätt kan fylla sin uppgift i dagens samhälle.

Vid sidan av konsumentupplysningsverksamheten finns behov av rättsregler som direkt skyddar konsumenterna mot ohederliga eller på annat sätt skadliga metoder i reklam och marknadsföring. Man kan peka på flera faktorer som gör att detta behov är särskilt framträdande i dagens samhälle. Den stigande levnadsstandarden innebär växande köpkraft hos konsumenterna, och det finns en betydande marknad även för ganska dyrbara konsumtions- och kapitalvaror. Handelns struktur och formerna för varudistributionen har lett till en stark inriktning på märkesvaror. På många områden förekommer ett omfattande utbud av sinsemellan ganska likvärdiga produkter, och det är ofta svårt för konsumenterna att orientera sig på marknaden. Utvecklingen mot stora butiksenheter med begränsad service minskar möjligheterna till personlig vägledning. Olika slag av reklam, skyltning, förpackningsutstyrsel etc. och säljfrämjande åtgärder av skiftande art har fått starkt ökad betydelse som medel att påverka konsumenternas handlande.

Vissa regler om reklam- och marknadsföringsmetoder finns i 1931 års lag om illojal konkurrens. Den innehåller straffbestämmelser som riktar sig mot oriktig reklam och mot vissa slag av gåvoerbjudanden. Utredningen om illojal konkurrens har nu föreslagit att 1931 års lag skall ersättas av en ny lag i samma ämne. Utredningens förslag innehåller bl. a. väsentligt skärpta regler mot vilseledande reklam och en generalklausul, som i första hand är avsedd att användas mot vissa marknadsföringsmetoder.

Både i den gällande lagen och i utredningens förslag ingår de nu berörda bestämmelserna i ett komplex av regler som rör konkurrensen näringsidkare emellan och där även andra slag av konkurrenshandlingar behandlas. Detta har sin historiska förklaring. Den svenska lagstiftningen har utformats efter mönster av motsvarande regler i utländsk rätt. I det skede då detta regelsystem byggdes upp betraktades det främst som ett medel att skydda näringsidkare mot att bli utsatta för vissa stötande former av konkurrens från andra näringsidkares sida. Frågan om vad som skulle betraktas som otillbörligt bedömdes därför alltid ur företagarnas synvinkel. Sedermera har reglerna på området i växande utsträckning kommit att ses också som ett skydd för konsumenterna. 1931 års lag präglas, som dess titel antyder, i hög grad av näringsidkarsynpunkter. Det lagförslag som utredningen har lagt fram innebär ett steg på vägen mot vidgat hänsynstagande till konsumenternas intressen.

Det har redan framgått att jag för min del vill se uppställandet av nor-

mer för marknadsföringen som en konsumentpolitisk fråga. Med en sådan syn blir det naturligt att hålla isär reklam och marknadsföring från andra ämnen som visserligen kan ha betydelse från konkurrenssynpunkt men som inte direkt berör förhållandet mellan företagare och konsumenter. Jag tänker på sådana i 1931 års lag och i utredningens lagförslag behandlade ämnen som skyddande av företagshemligheter och bestämmelser mot bestickning och mutor.

I sak kan man hysa viss tvekan beträffande de nyheter som utredningen har föreslagit rörande företagshemligheter m. m. Frågorna kräver i varje fall ytterligare belysning innan de slutgiltigt kan bedömas. Frågan om nya regler till skydd för företagshemligheter sammanhänger sålunda med frågan om konkurrensklausuler i anställningsavtal. Riksdagen har här begärt en förutsättningslös utredning (rskr 1963: 383). Även de av utredningen föreslagna reglerna om bestickning och tagande av muta är beroende av fortsatt utredning på angränsande områden. Ämbetsansvarskommittén har i sitt betänkande Ämbetsansvaret (SOU 1969: 20) uttalat sympati för tanken på en allmän regel om bestickning och tagande av muta som skulle täcka både den offentliga och den privata sektorn. En sådan regel skulle ha sin naturliga plats i brottsbalken och inte i en konkurrens- eller marknadsföringslag.

Mot denna bakgrund har jag kommit till den uppfattningen att man f. n. bör låta de bestämmelser i 1931 års lag om illojal konkurrens som rör yrkeshemligheter, mutor och bestickning fortleva oförändrade men ersätta lagens bestämmelser om reklam och andra marknadsföringsåtgärder med en ny, direkt på konsumentintresset inriktad lag om otillbörlig marknadsföring.

1931 års lag om illojal konkurrens måste sägas ha spelat en undanskymd roll i kampen mot olämpliga reklam- och marknadsföringsmetoder. Orsakerna torde vara flera. Dels är lagens bestämmelser materiellt föga vittgående. Dels finns det inte någon effektiv övervakning av lagens efterlevnad genom allmänna organ. Tillämpningen av lagen har helt och hållet anförtrotts de allmänna åklagarna och domstolarna.

Brister i lagstiftning och övervakning från det allmännas sida har i viss utsträckning avhjälpts genom självsanerande verksamhet i näringslivets egen regi. Internationella handelskammarens grundregler för reklam och den normbildning som har ägt rum genom Näringslivets opinionsnämnds praxis har spelat en stor roll i detta sammanhang. I sen tid har opinionsnämndens verksamhet kompletterats med andra initiativ från näringslivets sida. Bl. a. har på försök inrättats en anmälningsbyrå för marknadsföringsåtgärder och införts ett system med ansvariga reklamutgivare för intern kontroll av reklambyråernas produktion. Dessa frivilliga insatser är värda erkännande. De har emellertid visat sig otillräckliga. De normer

som är inneslutna i Internationella handelskammarens grundregler och som har utbildats av Näringslivets opinionsnämnd både inom och utanför grundreglernas tillämpningsområde representerar visserligen i och för sig en jämförelsevis hög etisk standard. Men samtidigt är svagheterna i självsaneringssystemet uppenbara. Konsumentintressena är visserligen numera företrädda inom opinionsnämnden men nämnden domineras fortfarande av representanter för företagarintressen. Nämnden saknar i stort sett egentliga sanktionsmedel. Dessutom har det visat sig att nämndens avgöranden ofta har svårt att tränga ut till företagare i gemen och till en större allmänhet.

Att företagens marknadsföringsåtgärder lämnar åtskilligt övrigt att önska framgår bl. a. av en undersökning av reklamens förenlighet med gällande utomrättsliga normer som har utförts inom reklamutredningen. Undersökningen, som avser förhållandena under tiden september 1967—augusti 1968, visar att åtminstone mellan 11 och 18 % av annonserna i dagspressen och mellan 20 och 27 % av annonserna i populärpressen var oförenliga med de gällande normerna.

Utredningen har förordat att lagstiftningens positioner skall flyttas fram i jämförelse med 1931 års lag. Utredningens lagförslag innehåller en efter orden mycket vidsträckt generalklausul och dessutom bl. a. bestämmelser om vilseledande reklam som går betydligt längre än nu gällande lagbestämmelser i samma ämne.

Ett närmare studium av betänkande och lagtext visar emellertid att utredningen har velat stanna på halva vägen. Lagstiftningen skall fortfarande enligt utredningen spela en andraplansroll i kampen mot otillbörliga konkurrens- och marknadsföringsåtgärder. Utredningen säger uttryckligen att den anser det vara den riktiga ordningen att det lämnas utrymme för ett utomrättsligt normsystem som kan ligga ett stycke före lagstiftningen. En jämförande analys av utredningens lagtext och motiv visar att den av utredningen tilltänkta generalklausulen trots ordalagen är avsedd att ha ett ganska smalt tillämpningsområde. Bl. a. skall den över huvud taget inte vara tillämplig på reklam. När det gäller administrationen av den nya lagen vill utredningen att man liksom hittills i huvudsak skall lita till de allmänna åklagarna och domstolarna. Utredningen föreslår dock att förbud enligt generalklausulen skall kunna utverkas på talan av särskild myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer, t. ex. kommerskollegium.

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

Vid utformningen av en lagstiftning mot otillbörliga reklam- och marknadsföringsåtgärder kan man gå till väga på olika sätt. Ett alternativ är att i lag detaljreglera under vilka omständigheter vissa metoder inte får användas, ett annat är att bygga på en generalklausul och överlämna åt de rättstillämpande myndigheterna att genom sin praxis konkretisera klausulens innebörd. Det förra alternativet överensstämmer bäst med traditionell lagstiftningsteknik på det näringsrättsliga området och det har bl. a. den fördelen att företagarna får jämförelsevis goda möjligheter att bedöma om planerade åtgärder är förenliga med lagen eller inte. Det är emellertid mycket svårt att i lagtext konkret ange var gränsen skall gå mellan vad som bör vara tillåtet och vad som inte bör vara det. En nackdel med en detaljreglering är vidare att det kan befaras att vissa företagare försöker utnyttja luckor i lagen till att handla i strid mot lagens syfte eller finna nya metoder som inte har varit förutsedda vid lagens tillkomst. Risken är stor för att en lag som innehåller enbart ett antal detaljerade specialbestämmelser inte blir det effektiva vapen i kampen mot otillbörliga reklam- och marknadsföringsmetoder som behövs.

Jag har för min del kommit till den uppfattningen att en ny lagstiftning vid sidan av vissa specialbestämmelser bör innehålla en vidsträckt generalklausul, som ger möjlighet att förbjuda otillbörliga förfaranden. En sådan regel kan göra det möjligt för de rättstillämpande organen att genom sin praxis utbilda ett nyanserat normsystem och den skapar förutsättningar för en fortgående rättsbildning på området. De rättssäkerhetsinvändningar som i allmänhet kan göras mot en generalklausul väger inte tungt i detta fall. Generalklausulen kan nämligen här redan från början få en betydande stadga om man tar det utomrättsliga normsystem som finns i dag till utgångspunkt för tillämpningen. Detta system representerar som jag tidigare har sagt i och för sig en jämförelsevis hög etisk standard och det bör kunna utgöra plattformen för den fortsatta rättsbildningen på marknadsföringsområdet. Härigenom underlättas förhandsbedömningar från företagarnas sida, och en annan fördel är att man får en viss garanti för internationellt någorlunda enhetliga normer. Kärnan i det utomrättsliga normsystemet utgörs ju av internationellt godtagna regler för reklamen.

Man skall emellertid inte tro att man når väsentliga resultat enbart genom att införa en vidsträckt generalklausul med förbudsmöjligheter mot tredskande företagare. Effekten av en ny lagstiftning är beroende av att man får övervakande och rättstillämpande specialorgan med tillräckliga resurser och tillräcklig auktoritet. De allmänna åklagarna och domstolarna har inte sådan erfarenhet av förhållandena inom näringslivet och på konsumtionsmarknaden att man kan anförtro dem några mera betydande uppgifter i detta sammanhang. Den inom domstolsväsendet vanliga ordningen med tre instanser är också för tungrodd för att passa här. Snabba avgöranden är

ofta nödvändiga för att ingripanden mot en otillbörlig reklamkampanj eller annan marknadsföringsåtgärd skall få praktisk betydelse.

Efter samråd med chefen för handelsdepartementet har jag kommit till slutsatsen att nya materiella regler om reklam och marknadsföring för sin tillämpning kräver inrättande både av ett särskilt organ med uppgift att övervaka marknaden och beivra lagöverträdelser och av ett centralt organ med dömande funktioner. Det dömande organet bör vara sammansatt av representanter för staten, näringslivet och konsumenterna. Genom en sådan konstruktion kan garantier skapas för snabba beslut, enhetlig praxis och en rättstillämpning som omfattas med förtroende av alla berörda parter.

Jag har inte för avsikt att här lägga fram några detaljerade förslag på det organisatoriska området. Hithörande frågor kommer i stället att behandlas i en särskild promemoria som f. n. utarbetas inom justitie- och handelsdepartementen. Det är meningen att promemorian skall remissbehandlas under innevarande höst, och jag räknar med att förslag till lagstiftning på grundval av den skall kunna anmälas för Kungl. Maj:t i början av år 1970. Jag vill emellertid redan i detta sammanhang redovisa hur organisationen i stora drag bör utformas enligt vad jag har kommit fram till efter samråd med chefen för handelsdepartementet.

Den nyss antydda organisatoriska uppläggningen med ett övervakande organ och ett särskilt centralt organ med dömande funktioner överensstämmer nära med den som f. n. finns på konkurrensbegränsningsområdet. Näringsfrihetsrådet har där den dömande funktionen och näringsfrihetsombudsmannen för det allmännas talan hos rådet. Åtskilliga skäl talar för en sammankoppling mellan organisationen för administrering av konkurrensbegränsningslagstiftningen och den organisation som skall handha den nya generalklausulen mot otillbörlig reklam och marknadsföring. Ett skäl som jag särskilt vill peka på är att generalklausulen mot otillbörlig reklam och marknadsföring inte får tillämpas så att den kommer i konflikt med de principer som ligger bakom konkurrensbegränsningslagstiftningen. Samtidigt är det viktigt att inte konkurrensbegränsningslagstiftningens princip om fri konkurrens ges så stor räckvidd att den sanktionerar otillbörliga konkurrensmetoder.

Det effektivaste sättet att undvika konfliktrisker av olika slag är att helt samordna administrationen av de båda lagarna. Enligt min mening är det emellertid tillräckligt om den dömande funktionen förenas hos ett och samma organ. Övervakningsuppgiften sköts sannolikt effektivare om vartdera området får sin egen ombudsman. I det sammanhanget bör beaktas bl. a. att den utredning som krävs enligt de båda lagarna skiljer sig ganska avsevärt. Bedömningen enligt konkurrensbegränsningslagen skall ske huvudsakligen efter ekonomiska kriterier, medan bedömningen enligt lagen om otillbörlig marknadsföring främst är av etisk art. Inom ramen för konkurrensbegränsningslagen krävs ofta komplicerade ekonomiska utredningar, och närings-

frihetsombudsmannen har för detta ändamål till sitt förfogande ett särskilt utredningsorgan, statens pris- och kartellnämnd. Utredningar i ärenden om otillbörlig marknadsföring kan däremot i regel antas bli ganska enkla. Problemen ligger här mera på värderings- och bedömningsplanet. En stor del av övervakningsverksamheten kan väntas komma att bestå i en fortlöpande granskning av i första hand pressreklamen.

Näringsfrihetsrådet består av ordförande och åtta andra ledamöter. Tre av ledamöterna utses bland personer som kan anses företräda företagarintressen och tre bland personer som kan anses företräda allmänna konsument- och löntagarintressen. Ordföranden och de övriga två ledamöterna, av vilka en skall vara rådets vice ordförande, utses bland personer som inte kan anses företräda vare sig den ena eller den andra typen av intressen. Ordföranden och vice ordföranden skall vara jurister med domarerfarenhet, medan den andre ledamoten skall ha särskild insikt i näringslivets förhållanden. För konkurrensbegränsningsärendenas vidkommande finns det ingen anledning att ändra dessa regler, om tillämpningen av konkurrensbegränsningslagen och en ny lag om otillbörlig marknadsföring läggs hos en gemensam dömande instans. Sammansättningen av denna instans, som jag vill föreslå skall kallas marknadsrådet, kan emellertid lämpligen modifieras något vid handläggningen av marknadsföringsärenden. I sådana ärenden finns inte samma behov av företagsekonomisk expertis som i konkurrensbegränsningsärenden, och det förefaller mig därför lämpligt att den ledamot som skall ha särskild insikt i näringslivets förhållanden ersätts av en person med särskild insikt i konsumentfrågor när marknadsrådet skall handlägga ärenden enligt lagen om otillbörlig marknadsföring.

Ombudsmannen för marknadsföringsfrågor bör benämnas konsumentombudsman. Denna benämning anknyter till ett förslag av riktprisutredningen i betänkandet Prissamverkan och konkurrens (SOU 1966: 34), vars genomförande sköts på framtiden under hänvisning bl. a. till den fortsatta behandlingen av förslaget till lag om otillbörlig konkurrens (prop. 1967: 75 s. 82).

Innan jag går in på frågan om det närmare innehållet i en ny lag om otillbörlig marknadsföring skall jag ytterligare ta upp en speciell aspekt av stor betydelse, nämligen frågan om nordisk rättslikhet på marknadsföringsområdet.

Arbetet på en revision av 1931 års lag om illojal konkurrens har på utredningsstadiet bedrivits i samarbete med motsvarande utredningar i Danmark, Finland och Norge. De förslag som de olika utredningarna har lagt fram är i betydelsefulla avseenden enhetligt utformade. Det föreligger emellertid också många avvikelser, bl. a. i fråga om förekomsten av specialbestämmelser rörande vissa slag av marknadsföringsmetoder. I det danska utredningsförslaget finns särskilda regler om rabattmärken, i det finska om lotterier

och i det norska om tilläggserbjudanden, lotterier och realisationer, medan det svenska förslaget inte upptar några motsvarande regler. Även i de delar där förslagen formellt överensstämmer nära med varandra föreligger väsentliga olikheter i fråga om deras innebörd.

Sedan utredningsbetänkandena avlämnades har överläggningar ägt rum mellan företrädare för resp. ministerier i de olika länderna. Härvid har man kunnat enas om att undanröja vissa skiljaktigheter i utredningsförslagen. Det har dock inte visat sig möjligt att nå fram till lagförslag av enhetligt innehåll. Detta torde inte i första hand bero på att synsättet skiftar i någon högre grad när det gäller vilka krav som bör ställas på reklam och marknadsföring. Skiljaktigheterna ligger främst på ett annat plan. De gäller konsumentintressets betydelse i sammanhanget och samhällets ansvar för lagens efterlevnad. I de andra nordiska länderna är man åtminstone f. n. inte beredd att i detta sammanhang ge konsumentintresset den dominerande plats och vidta sådana åtgärder i fråga om lagstiftningens och sanktionssystemets administration som jag har förordat i det föregående.

I och för sig skulle nordisk rättslikhet på det nu aktuella området vara av praktiskt värde, inte minst mot bakgrund av de pågående strävandena att få till stånd ett intimare ekonomiskt samarbete mellan de nordiska länderna. För den som planerar en marknadsföringskampanj i flera nordiska länder är det onekligen värdefullt om han kan utgå från att de materiella reglerna i stort sett är desamma i alla länder som berörs av kampanjen. Att anpassa marknadsföringsåtgärder efter skiftande krav på olika håll komplicerar och fördyrar planeringen. Däremot spelar det inte lika stor roll för företagaren om formerna för ingripande mot otillåtna marknadsföringsåtgärder varierar från ett land till ett annat. Synen på vilka marknadsföringsåtgärder som bör vara tillåtna är som framgår av vad jag redan förut har sagt någorlunda enhetlig i de nordiska länderna. Intresset av identiskt lika lagregler och likartade administrativa system inom Norden väger enligt min mening inte så tungt att vi i Sverige bör avstå från att konstruera en ny lag och en ny administration på det sätt som enligt vår bedömning fordras för att konsumentintressena skall bli tillräckligt väl tillgodosedda.

5.2 Huvudinnehållet i en ny lag om otillbörlig marknadsföring

5.2.1 Generalklausulen. Generalklausulen bör utformas på ett sådant sätt att den gör det möjligt att ingripa mot alla slag av otillbörliga reklam- och marknadsföringsåtgärder. Bedömningen av vad som är otillbörligt ligger på det etiska planet. Allmänekonomiska, distributionstekniska och liknande överväganden som inte är av etisk art bör i princip inte inverka på bedömningen. Hänsyn bör i första hand tas till konsumenternas behov av skydd mot metoder som är vilseledande eller som på annat sätt försvårar

för dem att träffa ett rationellt val mellan olika utbjudna varor och tjänster. Även näringsidkarnas intresse av att konkurrensen inte drivs med ohederliga metoder bör emellertid beaktas. Som utredningen påpekar torde f. ö. i allmänhet konsument- och näringsidkarintressena sammanfalla när det gäller frågan om vilka etiska krav som skall ställas på reklam och marknadsföring. En viktig synpunkt är vidare, som jag tidigare har framhållit, att generalklausulen inte får ges en sådan innebörd att den kommer i konflikt med de värderingar som ligger till grund för konkurrensbegränsningslagstiftningen.

Den generalklausul som utredningen föreslår riktar sig mot handlingar genom vilka hederlighet och god affärsmoral åsidosätts mot konsumenter eller näringsidkare. Till skillnad från motsvarande regler i de andra nordiska förslagen innehåller bestämmelsen inte någon hänvisning till god affärssed. Detta beror på att utredningen har ansett det angeläget att klart markera att generalklausulen inte skall ge utrymme för andra värderingar än sådana som är av etisk-moralisk karaktär. För egen del kan jag emellertid inte finna att en hänvisning till god affärssed skulle kunna leda till missförstånd i detta hänseende. Tvärtom synes mig en sådan hänvisning vara av värde, eftersom man därigenom markerar att det nuvarande utomrättsliga normsystemet utgör en grundval för den fortsatta rättsbildningen på området. Jag föreslår därför att generalklausulen skall avse handlingar som strider mot god affärssed. Vid sidan härav bör den gälla handlingar som i övrigt är otillbörliga mot konsumenter eller näringsidkare.

I enlighet med vad jag har föreslagit i fråga om lagens allmänna inriktning bör generalklausulen vara tillämplig på reklamåtgärder och andra handlingar som företas vid marknadsföring av vara eller tjänst. I begreppet marknadsföring får anses ligga att det skall vara fråga om åtgärder som syftar till att främja avsättning av varor eller tjänster. Hit hör i första hand framställningar och andra handlingar som vänder sig till allmänheten eller en viss grupp av intressenter, exempelvis annonser och säljfrämjande åtgärder av allmän inriktning. Termen marknadsföring täcker emellertid också åtgärder som är inriktade på enskilda individer, exempelvis säljargument som en försäljare använder vid förhandling med en enskild kund.

Begränsningen till marknadsföringsåtgärder medför bl. a. att generalklausulen inte blir tillämplig på handlingar som riktas mot leverantörer. På denna punkt har mitt förslag en mer begränsad räckvidd än utredningens. Den av utredningen föreslagna bestämmelsen om vilseledande reklam m. m. är nämligen, till skillnad från motsvarande bestämmelse i gällande lag, tillämplig även på framställningar som används vid inköpsverksamhet eller liknande, exempelvis vid rekrytering av arbetskraft. Utredningen anför som motiv för sitt förslag bl. a. att konkurrens förekommer även i inköpsverksamhet och att det allmänna intresset av att framställningar är

vederhäftiga gäller också där. Jag har full förståelse för dessa synpunkter. Det är emellertid svårt att med den principiella uppläggning av lagen som jag har valt finna en formulering som tillgodoser dem. Utredningen har inte dokumenterat att det föreligger något praktiskt behov av att kunna inskrida med rättsliga åtgärder mot framställningar som används i inköpsverksamhet. Avvikelsen från utredningsförslaget på denna punkt, vilken synes sakna betydelse från konsumentsynpunkt, torde därför inte föranleda några egentliga olägenheter.

Den från praktisk synpunkt mest betydelsefulla typen av marknadsföringsåtgärd är framställningar i ord, bild etc., framför allt i form av reklam som riktar sig till en större krets av personer. Här får den av mig föreslagna generalklausulen sitt viktigaste användningsområde. Den skiljer sig härigenom från den generalklausul som utredningen föreslår. Denna skall nämligen i princip inte tillämpas på framställningar, eftersom sådana åtgärder behandlas i 2 § i utredningens förslag.

Innan jag går närmare in på frågan om vilka krav som med stöd av den föreslagna generalklausulen bör ställas på framställningar vill jag ta upp ett särskilt problem som har varit föremål för åtskillig uppmärksamhet från både utredningens och vissa remissinstansers sida, nämligen förhållandet till tryckfriheten. Det är uppenbarligen av utomordentligt stor vikt att lagen inte tillämpas på ett sådant sätt att den kommer i konflikt med tryckfrihetsrättens principer. Enligt 1 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen, vilken har grundlags karaktär, får missbruk av tryckfriheten inte föranleda straff eller skadeståndsskyldighet i andra fall än dem som anges i förordningen. Denna regel måste anses innebära att stöd i förordningen krävs även för att man skall kunna meddela vitesförbud mot handlingar som ligger inom det i förordningen behandlade området.

Av 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen framgår att tryckfriheten såsom den garanteras av förordningen har till syfte att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Om meddelande som lämnas i tryckt skrift är lagstridigt i annat hänseende än såsom ett överskridande av gränserna för yttrandefriheten, finns däremot enligt gängse uppfattning inte något hinder mot att ingripa däremot med stöd av bestämmelser i allmän lag. Sålunda anses en gärning kunna bestraffas som bedrägeri eller svindleri även om den har begåtts genom meddelande i tryckt skrift. I rättspraxis har meddelande i tryckt skrift om vinstnummer i utländskt lotteri ansetts kunna föranleda ansvar för brott mot lotteriförordningen (NJA 1961 s. 715).

Det är förenat med uppenbara svårigheter att dra en klar gräns mellan gärningar som skall exklusivt bedömas enligt tryckfrihetsförordningens regler och gärningar vilka visserligen har begåtts genom tryckt skrift men ändå faller utanför det av tryckfrihetsförordningen reglerade området. Detta manar till försiktighet när det blir fråga om att vidga möjligheterna att

med stöd av allmän lag ingripa mot gärningar som har begåtts genom meddelanden i tryckt skrift.

Vid tidigare överväganden rörande lagstiftningen mot illojal konkurrens har de tryckfrihetsrättsliga aspekterna ägnats stor uppmärksamhet. Under förarbetena till 1919 års lag i ämnet synes man ha utgått från en mycket vidsträckt tolkning av tryckfrihetsförordningen, vilket ledde till att lagen inte kom att innehålla någon bestämmelse alls rörande reklam och liknande framställningar. I 1931 års lag infördes emellertid regler härom, vilka utan inskränkning har ansetts tillämpliga även på meddelanden i tryckt skrift. Jag anser mig kunna utgå från att 1931 års lag inte i något avseende strider mot tryckfriheten. För denna ståndpunkt har jag stöd i bl. a. uttalanden i samband med tillkomsten av den nu gällande tryckfrihetsförordningen. Härav följer att regler som möjliggör ingripande mot sådana förfaranden som straffbeläggs i gällande lag mot illojal konkurrens inte möter några betänkligheter från tryckfrihetsrättslig synpunkt, medan man bör vara försiktig med att sträcka ut möjligheterna att ingripa till andra slag av handlingar.

Grunden för att ingripande mot reklam i tryckt skrift har ansetts kunna ske utan stöd i tryckfrihetsförordningen får ses däri att det här är fråga om åtgärder av utpräglat kommersiell natur, som inte avser nyhetsförmedlingen eller åsiktsbildningen i samhället. Bestämmelsen om reklam i 1931 års lag innehåller en rad rekvisit som markerar att vad som regleras där är rent kommersiella förfaranden. Sålunda krävs för att en uppgift skall vara straffbar att den avser uppgiftslämnarens affärsverksamhet eller däri utbjudna varor eller prestationer, att den är ägnad att framkalla uppfattningen om ett fördelaktigt anbud samt att handlingssättet står i uppenbar strid med god affärssed.

Mot utredningens förslag att vidga möjligheterna till ingripande att omfatta inte bara oriktiga utan också vilseledande framställningar synes mig några invändningar inte kunna riktas från tryckfrihetsrättslig synpunkt. Även en utvidgning till framställningar som avser annan näringsidkares verksamhet eller där tillhandahållna varor och tjänster synes mig kunna godtas. Uppgifter av detta slag torde få anses vara av sådan rent kommersiell natur att de inte åtnjuter skydd enligt tryckfrihetsförordningen. Annorlunda förhåller det sig med sådana uppgifter om annan näringsidkare som saknar direkt samband med dennes näringsverksamhet, exempelvis upplysningar om hans ras, religion, politiska åskådning eller personliga förhållanden. Det är särskilt mot utredningens förslag, att upplysningar om sådana för näringsverksamheten i princip ovidkommande förhållanden skall kunna bli föremål för ingripande, som remisskritiken har riktat sig.

Enligt min mening har kritiken mot utredningens förslag i detta hänseende åtskilligt fog för sig. Meddelanden av detta slag är typiskt sett av

sådan art som tryckfriheten avser att värna och vilkas straffbarhet alltså skall bedömas enligt tryckfrihetsförordningens regler. Utredningen hävdar för sin del att det väsentliga för om en viss framställning skall bedömas enligt dessa regler eller inte är framställningens ändamål. När en framställning används som konkurrenshandling skulle den därför enligt utredningens mening falla utanför tryckfrihetsområdet. Jag kan inte helt dela detta betraktelsesätt. För att en framställning skall kunna anses vara av sådan rent kommersiell art att den faller utanför tryckfrihetsområdet torde det inte vara tillräckligt att den faktiskt har lämnats i rent kommersiellt syfte. En sådan princip skulle kunna leda till avsevärda inskränkningar i den yttrandefrihet som tryckfrihetsförordningen avser att garantera. Utredningen torde f. ö. inte heller själv vilja driva denna linje till sin spets, eftersom dess förslag också ställer upp det rekvisitet att framställningen skall vara ägnad att påverka efterfrågan på eller utbudet av vara eller annan nyttighet.

För egen del vill jag, med hänsyn till vad jag tidigare har sagt om vikten av att undvika en rättstillämpning som kan te sig tvivelaktig från tryckfrihetsrättslig synpunkt, förorda att ingripande mot reklam i tryckt skrift begränsas till sådana framställningar som har rent kommersiella förhållanden till föremål, dvs. avser en näringsidkares affärsverksamhet eller där tillhandahållna varor och tjänster. Generalklausulen bör inte kunna användas för att ingripa mot reklam i tryckt skrift vilken är inriktad på att bibringa allmänheten vissa allmänna värderingar eller påverka dess allmänna beteende i viss riktning. Det har diskuterats om det är möjligt att utan direkt stöd i tryckfrihetsförordningen meddela förbud mot att reklam över huvud taget bedrivs för vissa slag av varor, vars bruk av sociala eller liknande skäl inte bör uppmuntras, såsom tobaksvaror och alkoholhaltiga drycker. Jag anser mig inte ha anledning att gå in på denna fråga här. Den nu aktuella lagstiftningen skall nämligen över huvud taget inte medge ingripanden som grundas på att de marknadsförda varorna anses skadliga eller på annat sätt olämpliga och att deras spridning därför bör motverkas.

Jag övergår härefter till att något närmare beröra frågan om vad som kan föranleda att en framställning skall betraktas som oförenlig med generalklausulen. Den av utredningen i 2 § första stycket föreslagna bestämmelsen riktar sig mot framställningar som är oriktiga eller vilseledande samt ägnade att påverka bl. a. efterfrågan på viss vara eller tjänst. Detta är ett uttryck för det även i Internationella handelskammarens grundregler för reklam som centralt framhävda kravet att reklam skall vara v e d e r h ä f t i g. En framställning som inte uppfyller detta krav och som är ägnad att ha sådan effekt som förutsätts i utredningens förslag bör kunna bli föremål för ingripande med stöd av den generalklausul jag föreslår. Av hänsyn till tryckfriheten bör dock, som jag nyss har anfört, ingripande inte kunna

ske mot andra framställningar än sådana som rör förhållanden av kommersiell art.

Innan man kan bedöma om en framställning är oriktig eller vilseledande gäller det att fastställa dess innebörd. Det avgörande bör härvid vara vilket intryck framställningen gör på den till vilken den riktar sig. En annons som bara innehåller fullt korrekta uppgifter kan ändå bli att betrakta som vilseledande, exempelvis därför att relevanta upplysningar har utelämnats eller därför att annonsen har fått en layout som gör att den till en mindre uppmärksam läsare förmedlar ett annat intryck än den gör till personer som studerar annonsen noggrant. Som Näringslivets opinionsnämnd vid flera tillfällen har påpekat måste man, framför allt när det gäller reklamåtgärder som är riktade till allmänheten, ta hänsyn till att reklam ofta läses mycket flyktigt.

Vid prövningen av om ett reklammeddelande uppfyller det i grundreglerna uppställda kravet på vederhäftighet tillämpar opinionsnämnden en omvänd bevisbörda. Det anses åligga den för meddelandet ansvarige att bevisa att dettas innehåll överensstämmer med det verkliga förhållandet. Om han inte lyckas därmed anses framställningen inte uppfylla nyssnämnda krav. Denna nämndens praxis har stöd i grundreglernas artikel 17. En sådan bevisregel torde inte kunna tillämpas när det gäller att fastslå om brott har förövats mot den bestämmelse om vilseledande reklam som utredningen har föreslagit. Den av mig föreslagna generalklausulen bör emellertid tillämpas i överensstämmelse med opinionsnämndens praxis på denna punkt. Det bör alltså bedömas som oförenligt med generalklausulen att använda framställningar vars innehåll inte kan verifieras.

Utredningen uppehåller sig i sina motiv vid bl. a. frågan om ö v e r d r i f t e r i reklamen. Vid den gällande lagens tillkomst såg man ganska milt på sådana företeelser. På det utomrättsliga området har emellertid inställningen till överdrifter gradvis skärpts, och även utredningen förordar en ganska sträng praxis. Utredningen håller för troligt att många överdrivna uppgifter om beskaffenheten av varor och material, särskilt nya och oprövade sådana, uppfattas efter ordalagen och är ägnade att påverka köplusten. Detta antagande förefaller mig vara riktigt, åtminstone såtillvida som ett överdrivet påstående, även om det möts med en viss skepsis, ändå kan ha en ingalunda obetydlig suggestionskraft. Det synes mig ligga i reklamens eget intresse att motverka överdrifter, eftersom ett ohämmat bruk av sådana är ägnat att hos allmänheten skapa misstro mot reklamen över huvud taget. Både från konsumenternas och från näringslivets synpunkt är det alltså angeläget att motverka överdrifter i reklamen. I vissa fall kan det dock möjligen vara motiverat att se med ett visst överseende på överdrivna påståenden. Om — för att ta ett exempel — ett företag bedriver en utpräglad lågprispolitik ligger det i både företagets eget och konsumenternas

intresse att detta förhållande kan bringas till allmän kännedom. Skulle ett sådant företag i sin annonsering använda uttryck som »stans lägsta priser» utan att direkt kunna bevisa att detta påstående är bokstavligen sant, är det med hänsyn till intresset av att priskonkurrensen främjas inte säkert att ett sådant påstående bör förbjudas enligt generalklausulen.

I fråga om vissa slag av framställningar finns det anledning att ställa speciellt höga krav på hederlighet och vederhäftighet. Ett skäl härtill kan vara att kunden saknar möjlighet att i förväg besiktiga den vara eller tjänst som bjuds ut. Detta gäller t. ex. reklam vid postorderförsäljning och reklam för arrangerade resor. Ett annat skäl kan vara att framställningen riktar sig till grupper vilka kan antas vara mindre kritiska än konsumenter i allmänhet, exempelvis barn eller sjuka personer.

Det sist sagda ger mig anledning att beröra frågan om läkemedelsreklamen. Som Läkemedelsindustriföreningen påpekar är denna föremål för viss kontroll från socialstyrelsens sida. Styrelsen kan enligt 15 § läkemedelsförordningen återkalla registrering av farmaceutisk specialitet, om denna är föremål för reklam vilken innefattar oriktig, starkt överdriven eller vilseledande uppgift om specialitetens verkan eller egenskaper i övrigt. Föreningen anser det olämpligt att det skall finnas möjlighet att ingripa mot läkemedelsreklam både enligt läkemedelsförordningen och enligt den nu aktuella lagen. Jag kan inte se några direkta olägenheter häri. Som föreningen själv påpekar är den påföljd som kan inträda enligt läkemedelsförordningen, nämligen återkallelse av registreringen, mycket kännbar. Det kan i vissa fall te sig lämpligare att ge ett ingripande formen av ett förbud med stöd av den föreslagna generalklausulen. Härtill kommer att läkemedelsreklam kan vara otillbörlig av andra skäl än sådana som avses i läkemedelsförordningen. Den kan exempelvis innehålla oriktiga uppgifter om en konkurrentprodukt. Det bör därför finnas möjlighet att ingripa mot läkemedelsreklam även enligt den nu aktuella lagen. Vid prövningen av frågor om sådan reklam har givetvis både konsumentombudsmannen och marknadsrådet ofta anledning att inhämta yttrande från socialstyrelsen.

Även i fråga om många andra varor än sådana som är läkemedel i läkemedelsförordningens mening och bara får säljas på apotek förekommer det att medicinska indikationer anges eller antyds i reklamen. Detta gäller exempelvis vitaminpreparat, halstabletter, sårbehandlingsmedel och en mängd kosmetiska produkter. Med hänsyn till den övertygande kraft en medicinsk argumentation ofta torde ha bör man ställa mycket stora krav på vederhäftigheten hos en sådan argumentation. Sedan många år tillbaka bedrivs en fortlöpande övervakning av denna typ av reklam genom Reklamgranskningen för hälsovårdsmedel. Det synes mig angeläget att även konsumentombudsmannen ägnar sådan reklam särskilt intresse.

En typ av reklamargument som bör användas med viss försiktighet är

åberopanden av intyg och utlåtanden, särskilt sådana som härrör från myndigheter och institutioner. Det kan visserligen inte i och för sig anses otillbörligt att utnyttja sådana intyg och utlåtanden i reklamen. Med hänsyn till det intryck de kan antas göra på adressaten är det emellertid av stor vikt att de presenteras på ett korrekt sätt så att det inte uppstår någon risk för att denne blir vilseledd rörande deras innebörd eller räckvidd. Särskilt bör observeras att intyg och utlåtanden lätt kan bli föråldrade eller inaktuella och att de förutsättningar under vilka ett intyg eller utlåtande har avgetts kan ha ändrats så att det inte längre är rättvisande.

En fråga som åtminstone tidigare har varit kontroversiell är användningen av jämförelser i reklam. Förr var man inom näringslivet både hos oss och på många håll utomlands negativt inställd härtill, framför allt till direkta jämförelser med namngivna konkurrerande företag och av dem utbjudna varor och tjänster. På senare år har dock en annan syn börjat göra sig gällande. Detta har bl. a. kommit till uttryck i att en i grundreglerna tidigare intagen rekommendation att undvika sådana direkta jämförelser inte har behållits vid den senaste revisionen. Utredningen anser för sin del att alla typer av jämförelser i princip bör vara tillåtna. Den betonar emellertid vikten av att jämförelserna präglas av vederhäftighet inte bara så att de lämnade uppgifterna i och för sig är korrekta utan också så att jämförelsen är representativ, dvs. ger en rättvisande totalbild av det jämförda. För egen del kan jag i stort sett ansluta mig till dessa synpunkter. För konsumenterna kan en korrekt utförd jämförelse vara av stort värde som vägledning vid valet mellan olika varor och tjänster. Att som led i en jämförelse lämna negativa upplysningar om de varor och tjänster som en konkurrent tillhandahåller synes inte kunna betraktas som otillbörligt mot denne, så länge det sker i korrekta former. En jämförelse är emellertid ofta ägnad att ge ett särskilt starkt intryck av objektivitet och därigenom väcka speciellt förtroende hos läsarna. Med hänsyn härtill är det viktigt, inte minst från konsumenternas synpunkt, att jämförelsen fyller höga krav på vederhäftighet och att den också är representativ på det sätt utredningen menar. Kraven i detta hänseende bör dock inte ställas så höga att de i praktiken omöjliggör användning av jämförelser i reklamen. Det synes mig sålunda böra vara tillåtet att begränsa en jämförelse till vissa aspekter, t. ex. priset, om det av presentationen klart framgår att jämförelsen är på detta sätt begränsad och att olikheter i exempelvis kvalitetshänseende inte har beaktats.

De nu behandlade frågorna aktualiserar problemet om s. k. ekonomiskt förtal, dvs. förtal som riktar sig mot en fysisk eller juridisk person och medför ekonomiska skadeverkningar för denne men som inte innefattar angrepp mot någons personliga heder. Vid brottsbalkens tillkomst avstod man från att reglera frågan om ekonomiskt förtal under hänvisning till pågående utredning rörande lagstiftningen mot illojal konkurrens. De principer efter vilka jag i det föregående har angett att generalklausulen

bör tillämpas ger näringsidkare ett visst skydd mot förtal från konkurrenters sida. Med stöd av generalklausulen kan man nämligen ingripa mot att som ett led i marknadsföring oriktiga upplysningar lämnas rörande ett konkurrerande företag eller av detta tillhandahållna varor och tjänster. I viss mån torde det också få anses möjligt att ingripa mot framställningar som visserligen inte innehåller annat än fullt sakriktiga uppgifter i dessa hänseenden men är utformade på ett sätt som onödigtvis misskrediterar den utpekade. En företagare som lider skada till följd av en överträdelse av lagen bör, som jag kommer att beröra längre fram, ha möjlighet att föra skadeståndstalan på grund därav.

Problemet om ekonomiskt förtal går emellertid långt utöver vad som täcks av den föreslagna generalklausulen. Förtal från en näringsidkare mot en annan kan förekomma i andra sammanhang än som led i reklam och marknadsföring eller avse annat än sådana uppgifter om kommersiella förhållanden som generalklausulen kan tillämpas på. Det kan rikta sig mot eller härröra från andra än näringsidkare. Felaktiga uppgifter som sprids i form av offentlig eller privat konsumentupplysning från allmänna organ, privata organisationer, massmedia eller enskilda personer kan exempelvis vara ägnade att medföra ekonomisk skada för den som drabbas därav. Flera remissinstanser har anfört att allmänna bestämmelser mot ekonomiskt förtal behövs. Sådana bestämmelser har emellertid inte sin naturliga plats vare sig i en lag om otillbörlig konkurrens eller i en lag om otillbörlig marknadsföring utan i brottsbalken och tryckfrihetsförordningen. Frågan om införande av allmänna bestämmelser i ämnet får tas upp i annat sammanhang.

Det hittills anförda har i huvudsak rört frågor som har samband med det allmänna kravet på vederhäftighet i reklamen. Det finns emellertid också andra principer som synes mig kunna upprätthållas med stöd av generalklausulen. Hit hör kravet att reklam skall vara lätt att identifiera som sådan. Det synes mig exempelvis ofta få bedömas som otillbörligt att ge kommersiell reklam som förekommer i en tidning sådan utformning att den kommer att framstå som redaktionellt material. Detta bör i regel gälla även reklam för varor som tidningsutgivaren själv saluför.

I anslutning till behandlingen av generalklausulen berör utredningen vissa frågor om utnyttjande av annans renommé i reklam. Jag har tidigare varit inne på sådana frågor på tal om åberopande av intyg och utlåtanden. Utredningen tar emellertid upp även vissa andra fall. Ett förfarande som utredningen behandlar är att en högklassig främmande produkt av annat slag än den egna varan avbildas i reklam för denna på ett sätt som är ägnat att skapa en gynnsam atmosfär åt den. Vissa stötande fall av sådan »renommésnyltning», vilka inte kan beivras som varumärkesintrång, bör enligt utredningens mening kunna angripas med stöd av en

lagstiftning om otillbörlig konkurrens, och avsikten är att den generalklausul som utredningen föreslår skall kunna användas i sådant syfte. Jag vill inte bestrida att det kan tänkas förekomma fall av detta slag som förtjänar att förbjudas. Bedömningen synes mig emellertid även här i första hand böra bygga på intresset av att skydda konsumenterna. Om förfarandet är ägnat att på ett förkastligt sätt suggerera allmänheten bör det sålunda kunna betraktas som otillbörligt i den av mig föreslagna generalklausulens mening.

I detta sammanhang behandlar utredningen också problemet om beredande av skydd för enskilda personer mot att deras namn eller bild utnyttjas i reklam. Detta är en fråga som i princip faller utanför den av mig föreslagna generalklausulens tillämpningsområde, i den mån inte åtgärden är ägnad att vilseleda konsumenterna, exempelvis genom att felaktigt ge intryck av att den namngivne eller avbildade personen använder eller rekommenderar produkten i fråga. Ett utnyttjande av enskild persons namn eller bild i reklam kan visserligen vara ett klandervärt ingrepp i dennes personliga integritet men synes i och för sig inte kunna beivras med stöd av en lagbestämmelse som riktar sig mot reklam vilken är otillbörlig gentemot konsumenter och näringsidkare. Hithörande frågor omfattas av integritetsskyddskommitténs uppdrag och får prövas i det sammanhanget.

Som jag tidigare har påpekat får den föreslagna generalklausulen sitt praktiskt sett viktigaste användningsområde inom reklamen. Den ger emellertid också utrymme för ingripanden mot olika slag av marknadsföringsmetoder. En vanlig sådan metod, vilken förekommer i olika varianter, är vad man med en gemensam beteckning kan kalla kombinerade utbud. Det karakteristiska för metoden är att den som köper en viss vara eller tjänst samtidigt därmed får en annan vara eller tjänst eller någon annan typ av extra förmån. I fråga om vissa särskilda former av kombinerade utbud, nämligen s. k. tilläggserbjudanden och rabattmärken — trading stamps — har både under utredningsarbetet och bland remissinstanserna väckts förslag om införande av specialbestämmelser i lagen. Jag har för egen del kommit till den uppfattningen att vissa sådana bestämmelser behövs. Jag återkommer till den frågan i det följande. I detta sammanhang vill jag bara rent allmänt framhålla, att den omständigheten att en viss marknadsföringsmetod har förbjudits genom en särskild bestämmelse i lagen måste anses innebära att metoden som sådan har bedömts såsom olämplig från de synpunkter som uppbär lagstiftningen. Härav följer att ett förfarande som uppfyller de i en sådan bestämmelse uppställda rekvisiten för straffbarhet också måste anses otillbörligt i generalklausulens mening. Även ett förfarande som i och för sig inte skulle kunna bestraffas med stöd av en specialbestämmelse men som ligger mycket nära det straffbara området bör emellertid kunna förbjudas enligt generalklausulen. Det måste nämligen i och för sig bedömas som otillbör-

ligt i generalklausulens mening att använda en marknadsföringsmetod som i sak mycket nära påminner om en straffbar metod och som kan kritiseras på samma grunder som dem vilka har motiverat straffbestämmelsen. Generalklausulen kan och bör med andra ord användas för att förhindra kringgående av de straffsanktionerade specialbestämmelserna.

Förutom olika former av kombinerade utbud behandlar utredningen i motiven till generalklausulen en rad skilda slag av marknadsföringsmetoder. Jag kan i huvudsak ansluta mig till vad utredningen anför om dem och vill bara nämna några ord om min syn på vissa av metoderna.

Ett förfarande som i sak står mycket nära vilseledande framställningar men av utredningen har hänförts under generalklausulen är användning av vilseledande förpackningar. Själva förpackningens storlek och form kan, till skillnad från dess utstyrsel med text och bild, nämligen enligt utredningen inte betecknas som en framställning. Om en förpackning har sådan storlek eller form att den är ägnad att vilseleda om innehållets kvantitet eller beskaffenhet bör den emellertid, lika väl som en framställning vilken är ägnad att ha sådan effekt, kunna betraktas som otillbörlig och föranleda ingripande med stöd av generalklausulen. Bedömningen försvåras dock av att en förpacknings utformning bestäms av en rad olika faktorer, även sådana som inte har med dess utnyttjande i säljfrämjande syfte att göra. Hit hör exempelvis kraven att förpackningen skall kunna skydda varan effektivt under hela distributionsprocessen samt att den skall vara lätt att transportera och förvara. En förpackning vars utformning i och för sig är vilseledande torde alltså ibland få accepteras därför att det på ett övertygande sätt kan visas, att det med hänsyn till olika i och för sig godtagbara faktorer inte har varit praktiskt möjligt att ge förpackningen en form som bättre svarar mot innehållet. För att en förpackning i ett sådant fall skall kunna bedömas som förenlig med generalklausulen synes mig emellertid böra krävas, att det vilseledande intryck förpackningen ger motverkas genom tydliga angivelser på förpackningen om exempelvis hur stor mängd den innehåller.

Vad härefter angår lotterier, pristävlingar och gåvoutdelningar instämmer jag med utredningen i att det inte finns anledning att uppmjuka regeln att tillstånd krävs för anordnande av lotteri för allmänheten i säljfrämjande syfte. Det är inte heller motiverat att ändra den praxis som innebär att tillstånd till sådana lotterier i princip inte lämnas. Jag vill vidare understryka vad utredningen anför om att pristävlingar och gåvoutdelningar ofta torde vara utformade på ett sådant sätt att de i själva verket är att betrakta som lotterier i lotteriförordningens mening. Detta är givetvis inte tillfredsställande och konsumentombudsmannen bör i sin övervakande verksamhet ha uppmärksamheten riktad härpå samt verka för att detta slags överträdelser av lotteriförordningen blir beivrade.

Mot pristävlingar och liknande metoder kan riktas bl. a. den kritiken att

kundernas uppmärksamhet avleds från sådant som varans pris och kvalitet till något som i princip bör vara ovidkommande för konsumtionsvalet. Jag vill dock inte generellt fördöma metoderna som sådana. Som utredningen påpekar bör det emellertid krävas att de för en pristävling eller gåvoutdelning gällande villkoren redovisas tydligt och uttömmande samt att de sålunda redovisade reglerna verkligen följs. Annars blir allmänheten utsatt för ett godtycke från arrangörernas sida som inte kan accepteras. Det är vidare, som utredningen framhåller, angeläget att motverka alltför hasardbetonade förfaranden, exempelvis tävlingar där den enskildes insats är beroende av en slump.

Jag delar utredningens åsikt att särskilda föreskrifter om utförsäljningar och realisationer inte bör införas i lagen. Jag vill emellertid understryka att dessa uttryck torde ha stor suggestionskraft och vara ägnade att väcka förväntningar om särskilt förmånliga anbud. De bör därför utnyttjas med försiktighet, och missvisande användning av dem kan inte tolereras.

Vad slutligen angår den marknadsföringsmetod som utredningen betecknar som negativ avtalsbindning karakteriseras den av att man utnyttjar allmänhetens okunnighet om gällande rättsregler för slutande av avtal till att väcka en oriktig föreställning om att ett bindande avtal har kommit till stånd, exempelvis när den som har fått ett anbud har underlåtit att avböja detta. En sådan metod ter sig i de allra flesta fall klart otillbörlig och bör med kraft motarbetas. Metoden kan dock, som utredningen framhåller, inte fördömas rent generellt. I vissa undantagsfall, exempelvis vid förnyelse av ett avtal som har löpt viss tid och som det objektivt sett kan antas ligga i kundens intresse att förlänga, synes ett förfaringssätt av denna typ kunna försvaras.

Ett problem som har skapat betydande rättsliga svårigheter i många länder är den s. k. s l a v i s k a e f t e r b i l d n i n g e n. Härmed åsyftas ett närgånget efterbildande av ett kännetecken, mönster eller annat objekt, som inte skyddas av någon ensamrätt enligt lag. Generalklausuler mot otillbörlig konkurrens har på många håll, bl. a. i Danmark och Norge, ansetts tillämpliga på sådana efterbildningar och därmed kompletterat det skydd som de immaterialrättsliga ensamrätterna ger. I den svenska lagen om illojal konkurrens infördes år 1942 en särskild paragraf, 9 §, med syfte att avhjälpa vissa brister i den gällande känneteckenslagstiftningen. Enligt denna paragraf straffas den som i utövning av näringsverksamhet använder namn, firma, varumärke, utstyrsel eller annat kännetecken vilket lätt kan förväxlas med förut här i landet inarbetat kännetecken för annans näringsverksamhet eller där utbjudna varor eller prestationer, under förutsättning att användningen sker i uppsåt att framkalla sådan förväxling. I samband med att den nu gällande varumärkeslagen antogs fogades till paragrafen genom lag (1960: 647) ett nytt andra stycke, enligt vilket bestämmelsen inte är tillämplig om det ifrågavarande kännetecknet är skyd-

dat enligt varumärkes- eller kollektivmärkeslagen. Numera är bestämmelsens tillämpningsområde i huvudsak begränsat till vissa fall av firmaintrång. I firmautredningens betänkande med förslag till ny firmalagstiftning (SOU 1967: 35) föreslås att paragrafen helt upphävs.

Under de senaste åren har en omfattande översyn av den immaterialrättsliga lagstiftningen företagits. Denna har resulterat i nya lagar om patent, upphovsrätt, rätt till fotografisk bild, varumärken och kollektivmärken. Ett förslag till mönsterskyddslag torde inom kort komma att föreläggas riksdagen, och betänkande med förslag till firmalag har, som jag nyss nämnde, lagts fram av firmautredningen. När lagstiftning har skett även på grundval av detta förslag kommer vi att ha en samling moderna lagar som täcker hela fältet av immaterialrättsliga ensamrätter.

En vägledande princip vid revisionen av den immaterialrättsliga lagstiftningen har varit att de olika speciallagarna skall uttömmande reglera frågan om ensamrätternas omfattning. Syftet med lagarna har varit att, efter en avvägning mellan å ena sidan rättighetshavarens intresse av skydd för sin produkt eller sitt kännetecken och å andra sidan det allmänna intresset av att handlingsfriheten inte i oskälig mån inskränks, dra upp gränsen för vad som skall åtnjuta skydd mot intrång. Det synes inte väl förenligt med denna allmänna princip att genom en bestämmelse mot illojal konkurrens utvidga skyddet till andra objekt än sådana som omfattas av speciallagstiftningen.

Problemet om skydd mot slavisk efterbildning är särskilt aktuellt inom vissa branscher, i första hand textil- och konfektionsindustrin. Den i förslaget till mönsterskyddslag reglerade ensamrätten till mönster tillgodoser inte till fullo dessa branschers önskemål. Mönsterrätt uppkommer enligt förslaget genom registrering, men för att registrering skall kunna ske måste mönstret uppfylla vissa krav; bl. a. fordras att det väsentligen skiljer sig från vad som är känt tidigare. Under förarbetena till förslaget övervägdes om man inom mönsterlagstiftningens ram skulle kunna skapa någon form av kompletterande skydd mot slavisk efterbildning av mönster som inte är förenat med mönsterrätt i förslagets mening. Som framgår av uttalanden vid remissen till lagrådet har emellertid övertygande skäl ansetts tala emot en sådan med allmänna mönsterrättsliga grundsatser mindre väl förenlig ordning. Det har emellertid förutsatts att frågan skulle tas upp på nytt i samband med prövningen av förslaget till ny lagstiftning om illojal konkurrens.

En lagregel som skyddar sådana mönster, vilka inte är tillräckligt originella för att kunna få skydd enligt den föreslagna mönsterskyddslagen mot efterbildning, skulle kunna leda till en från den fria konkurrensens synpunkt betänklig monopolisering av även mycket enkla former och modeller. En sådan ordning synes mig inte kunna godtas. Att konstruera en regel som skyddar vissa mönster, vilka har en viss ehuru för registrering som

mönster inte tillräckligt hög grad av originalitet, synes mig varken praktiskt genomförbart eller principiellt tilltalande. Jag ansluter mig därför till den ståndpunkt som utredningen om illojal konkurrens har intagit, nämligen att frågan om objektskydd mot efterbildning helt bör regleras inom den immaterialrättsliga speciallagstiftningen och att något kompletterande sådant skydd alltså inte bör skapas genom regler om illojal konkurrens.

Det nu sagda gäller givetvis inte bara mönster utan också andra immaterialrättsliga objekt. Vad beträffar det upphovsrättsliga området har Näringslivets opinionsnämnd i ett särskilt avseende gjort uttalanden som antyder att god affärssed skulle kräva skydd även för alster som inte åtnjuter sådant skydd enligt lag. Nämnden har nämligen, i överensstämmelse med äldre praxis, som stridande mot god affärssed stämplat efterbildning av reklamalster, oavsett om detta har varit inarbetat eller särpräglat och oavsett om förväxlingsrisk har förelegat. Nämnden har här gått längre än grundreglerna för reklam kräver. Med hänsyn till att tanken på ett särskilt objektskydd för reklamalster utöver vad som följer av upphovsrättens och fotografirättens allmänna regler avvisades vid den gällande upphovsrättslagens tillkomst bör emellertid, såsom utredningen framhåller, något ytterligare objektskydd för sådana alster inte ges genom den nu aktuella lagstiftningen.

Även om alltså efterbildning i och för sig får anses tillåten så snart inte det efterbildade objektet är skyddat genom särskild lagbestämmelse utesluter detta givetvis inte, som utredningen påpekar, att ingripande kan ske mot själva det förfarande som har använts vid efterbildningen. Åtgärden kan sålunda exempelvis innebära kontraktsbrott. Den kan också vara straffbar, t. ex. enligt brottsbalkens bestämmelser om förmögenhetsbrott eller enligt reglerna om missbruk av yrkeshemlighet eller bestickning i lagen om illojal konkurrens. Utnyttjandet av en efterbildning i reklam och marknadsföring kan vidare vara ägnat att vilseleda genom att framkalla förväxling med annan näringsidkares vara eller verksamhet. Ett sådant förfarande bör kunna bedömas som otillbörligt enligt den av mig föreslagna generalklausulen.

Enligt utredningen kan det möjligen tänkas förekomma förfaranden vid efterbildning som är artskilda från de förfaranden vilka är belagda med straff men ter sig etiskt lika klandervärda som dessa. Sådana metoder bör enligt utredningen kunna angripas med stöd av den generalklausul mot ohederliga konkurrensmetoder som utredningen föreslår. Det bör dock krävas att det är fråga om ett särskilt förkastligt förfarande. Det skall enligt utredningens mening inte vara möjligt att »summera» ett angrepp, vilket inte fullt når upp till en straffbar eller kontrakträttsligt otillåten nivå, med ett objekt, som inte helt fyller förutsättningarna för ensamrätt, och på grundval därav meddela ett förbud.

Den generalklausul jag föreslår är tillämplig bara på reklam- och andra marknadsföringsåtgärder. Denna begränsning torde väsentligt inskränka möjligheterna att ingripa i det nu aktuella hänseendet. Utredningen har emellertid inte närmare utvecklat vilken typ av metoder som åsyftas med dess nyss återgivna uttalanden. Remissyttrandena synes mig inte heller ge någon belysning av denna fråga. Något skäl att med tanke på efterbildningsfall utvidga generalklausulens tillämpningsområde till andra konkurrenshandlingar än vad som är att hänföra till reklam och marknadsföring torde därför inte föreligga. I den mån det skulle förekomma förfaranden som strider mot god affärssed utan att vara straffbara och som ligger utanför reklam och marknadsföring synes det mig få överlämnas åt näringslivet att genom egna åtgärder försöka komma till rätta med dem.

Generalklausulen bör inte vara direkt straffsanktionerad. Den adekvata sanktionsformen synes mig i stället vara förbud mot fortsättning eller upprepande av ett förfarande som strider mot de i generalklausulen uppställda normerna. För att ett förbud skall kunna meddelas bör inte krävas att uppsåt eller vårdslöshet kan läggas den handlande till last. Beslutet bör grundas enbart på en bedömning av om förfarandet objektivt sett är sådant som avses i generalklausulen. Förbudet bör i första hand riktas mot vederbörande näringsidkare själv. Det bör emellertid också kunna avse exempelvis den som är anställd hos näringsidkaren eller i övrigt handlar på hans uppdrag. Ibland förekommer att en organisation företar marknadsföringsåtgärder för sina medlemmars räkning. En branschsammanslutning kan t. ex. anordna en reklamkampanj för medlemmarnas varor. I sådana fall bör ett förbud kunna riktas mot organisationen. Andra slag av åtgärder som vidtas av näringsorganisationer bör däremot inte kunna bli föremål för ingripande enligt lagen.

Det synes mig vidare lämpligt att förbud skall kunna riktas även mot vissa medverkande. Jag tänker härvid framför allt på reklambyråer som utformar reklammaterial eller lägger upp en marknadsföringskampanj på uppdrag av en näringsidkare men inte kan sägas handla på dennes vägnar. Det är särskilt angeläget att de som yrkesmässigt tillhandagår företag med utformning av reklam har klart för sig vilka normer de har att rätta sig efter. Det är därför ofta lämpligt att konsumentombudsmannen i det förhandlingsskede som normalt skall föregå en anmälan till marknadsrådet särskilt vänder sig till den reklambyrå som har utformat åtgärden, i första hand den ansvarige reklamutgivaren. Ett sådant förfarande underlättas om byrån också kan inför rådet göras ansvarig för den vidtagna åtgärden och drabbas av ett mot denna riktat förbud. Man når vidare den fördelen att förbudet kan utformas så att reklambyrån förhindras att vid ett senare tillfälle använda en liknande reklammetod för en annan kunds räkning.

I likhet med utredningen anser jag att ett med stöd av generalklausulen meddelat förbud i princip bör förenas med vite. Jag har övervägt att i stället

för vitessanktion föreskriva straff vid överträdelse av förbud. Straffalternativet har vissa fördelar. Dels ger det möjlighet att ådöma en gemensam påföljd när en handling innefattar både överträdelse av ett förbud och brott mot en särskild straffbestämmelse, dels står straffhotet kvar även sedan en överträdelse har skett och blivit beivrad, medan ett vitesföreläggande måste förnyas. Att jag ändå har stannat för att förorda vite beror på flera omständigheter. En fördel med vitessanktionen är att den kan riktas inte bara mot fysiska utan också mot juridiska personer. Detta har stor betydelse när det som här är fråga om att reglera företagens handlande. En annan fördel är att vitet kan bestämmas till ett väsentligt högre belopp än vad som skulle kunna dömas ut i form av dagsböter. Beloppet kan fastställas med hänsyn både till handlingens svårhetsgrad och till sådant som storleken av de ekonomiska intressen som berörs. Riskerna för att en företagare skulle bedöma det som ekonomiskt fördelaktigt att sätta sig över ett förbud är därför betydligt mindre om man väljer vitessanktionen.

5.2.2 Särskilda straffbestämmelser. Med det vidsträckta användningsområde generalklausulen är avsedd att få blir det möjligt att med stöd av den beivra alla förfaranden vid marknadsföring som anses oacceptabla från etisk synpunkt. Några ytterligare materiella bestämmelser är inte strikt nödvändiga för att det huvudsakliga ändamålet med lagen skall kunna uppnås. Härmed är dock inte sagt att speciella lagregler om särskilda typer av marknadsföringsåtgärder skulle sakna värde. Sådana regler kan exempelvis bidra till att inskärpa att samhället ogillar vissa bestämda metoder, som över huvud taget inte anses böra få förekomma. Om föreskrifterna görs straffsanktionerade kan man med stöd av dem ingripa mot vissa slag av handlingar redan innan ett förbud har hunnit meddelas. Härigenom får lagstiftningen en starkare genomslagskraft än den annars skulle ha. Jag har kommit till den uppfattningen att lagen vid sidan av generalklausulen bör innehålla bestämmelser som direkt straffbelägger vissa särskilda förfaranden på reklam- och marknadsföringsområdet. Dessa bestämmelser bör inte tillämpas av marknadsrådet, vars avgöranden inte skall kunna överklagas, utan av domstol. Jag återkommer i det följande till vissa samordningsproblem som en sådan ordning ger upphov till.

Bland de olika typer av förkastliga handlingar som kan förekomma vid marknadsföring är, såsom utredningen påpekar, vilseledande framställningar den ojämförligt vanligaste. Redan av detta skäl ligger det nära till hands att överväga en särskild straffbestämmelse härom. En sådan regel finns också i 1 § lagen om illojal konkurrens. En bestämmelse som kriminaliserar användning av vilseledande framställningar i reklam eller vid annan marknadsföring kan på ett värdefullt sätt komplettera generalklausulen. Den kan exempelvis göra det möjligt att direkt med straff-

sanktion beivra ett förfarande som ligger mycket nära något som har förbjudits av marknadsrådet men inte direkt kan sägas innebära en överträdelse av förbudet. Vidare kan man med stöd av en sådan bestämmelse direkt ingripa mot en företagare som använder en framställning vilken enligt vad han känner till har bedömts som vilseledande och förbjudits när den använts av annan näringsidkare. En straffbestämmelse kan också avskräcka företagare från att inleda en klart normstridig reklamkampanj i hopp om att förbud inte skall hinna meddelas förrän kampanjen redan har slutförts. Jag vill med hänsyn till det nu anförda föreslå att det i lagen tas in en särskild straffbestämmelse om vilseledande framställningar. Rörande den typ av förfaranden som bör kunna beivras med stöd av bestämmelsen kan jag i huvudsak hänvisa till vad jag i det föregående har anfört om generalklausulens användning på framställningar. En viktig skillnad är emellertid att den särskilda straffbestämmelsen bör kunna tillämpas bara på uppsåtliga handlingar. Enligt vanliga regler på straffrättens område bör åklagaren ha bevisbördan både för att framställningen är missvisande och för att den ansvarige har handlat uppsåtligen.

Jag vill härefter ta upp frågan om specialbestämmelser rörande vissa slag av s. k. k o m b i n e r a d e u t b u d. Sådana utbud förekommer i olika former. Det kan vara fråga om två eller flera ungefär likvärdiga varor, exempelvis en uppsättning verktyg eller ett antal burkar soppa, som bjuds ut till ett gemensamt pris. Härvid framträder inte någon av de i utbudet ingående varorna som huvudvara. En annan karaktär har vad man brukar kalla tilläggserbjudanden. Dessa kännetecknas av att en vara framstår som huvudvara och som det väsentliga föremålet för köpet, medan den andra varan är ett tillägg till denna. Tilläggsvaran kan utgöras av ett tillbehör till huvudvaran, exempelvis bilradio vid köp av bil eller stöldförsäkring vid köp av klocka. Den kan också helt sakna funktionellt samband med huvudvaran, exempelvis plastleksaker vid köp av majsflingor. Tillägget kan även utgöras av en rabattförmån, som får utnyttjas vid köp av annan vara, exempelvis rabatt på biltillbehör vid köp av bensin.

Många tilläggserbjudanden är konstruerade så att de förutsätter inköp för visst belopp eller av visst antal artiklar av samma slag. Sålunda förekommer det ofta att den som köper ett visst antal förpackningar av en märkesvara erbjuds att utan särskild kostnad eller för ett som förmånligt betecknat pris förvärva viss annan vara. Man brukar då tala om förmånserbjudande. I allmänhet är erbjudandet konstruerat så att kunden för att erhålla tilläggsvaran skall sända in föreskrivet antal kuponger som bifogas den sålda varan eller delar av dess förpackning, exempelvis flikar, burklock, kapsyler e. d., eventuellt jämte en summa pengar.

En särskild variant av kombinerade utbud utgör de rabattmärken, s. k. trading stamps, som har fått stor spridning framför allt i Förenta staterna. Typiskt sett drivs denna verksamhet på det viset att ett fristående före-

tag säljer märken till detaljhandlare, vilka i sin tur lämnar ut märkena till sina kunder i relation till gjorda inköp. Kunderna skall samla märkena och kan sedan använda dem för betalning av varor som det märkesutgivande företaget tillhandahåller. Dessa varor säljs inte mot annat än märken och är ofta prissatta i märken eller märkespoäng i stället för pengar.

Vissa former av kombinerade utbud behandlas i 2 § i den gällande lagen om illojal konkurrens. Enligt denna bestämmelse är det straffbart att i detaljhandel utan ersättning eller mot särskilt lågt pris lämna eller erbjuda en vara eller ett i varor inlösbart rabattmärke under förutsättning att köp sker av annat slags vara, såvida förfarandet innebär ett utnyttjande av allmänhetens godtrogenhet. Såvitt utredningen har sig bekant tillämpas denna straffbestämmelse aldrig numera.

Frågan om behandlingen av olika former av kombinerade utbud har både under utredningsarbetet och vid remissbehandlingen visat sig vara mycket kontroversiell. Den svenska utredningens majoritet har inte velat förorda några särskilda lagbestämmelser rörande dessa marknadsföringsmetoder utan anser att de bör bedömas enligt generalklausulen. Med stöd av denna bör man enligt utredningen kunna ingripa mot metoder som innebär ett otillåtet utnyttjande av allmänhetens godtrogenhet. Som exempel nämns kombinationsutbud och tilläggserbjudanden som ger allmänheten en grovt felaktig bild av erbjudandets förmånlighet samt trading-stamps-system som inte ger konsumenterna någon som helst möjlighet att värdera den förmån som erbjuds dem. Minoriteter i utredningen föreslår emellertid att det i lagen förs in bestämmelser som direkt straffbelägger vissa slag av tilläggserbjudanden samt trading stamps. Det norska kommitteförslaget innehåller en paragraf som förbjuder vissa tilläggserbjudanden och i och för sig även är tillämplig på trading stamps. Det danska förslaget upptar en specialbestämmelse om rabattmärken. Vid remissbehandlingen av det svenska kommitteförslaget har flertalet av de remissinstanser som representerar konsumentintressena anslutit sig till minoritetsförslagen, medan de som företräder näringslivet i allmänhet förordar majoritetens förslag. Opinionen inom näringslivet är dock inte enhetlig. Sålunda uttalar sig Sveriges köpmannaförbund bestämt för förbud mot tilläggserbjudanden och trading stamps.

Mot metoden med kombinerade utbud kan från etisk synpunkt riktas flera anmärkningar. Förfarandet är typiskt sett ägnat att försvåra för konsumenterna att orientera sig på marknaden och jämföra olika utbud med varandra. Särskilt gäller detta när varorna eller någon av dem inte säljs separat. När tillägget, såsom i de utomlands förekommande trading-stamps-systemen, utgörs av märken, vilka kan användas som betalningsmedel vid inköp av varor inom ett stort sortiment, och dessa varor är prissatta i märken eller märkespoäng, blir det fullständigt omöjligt för konsumenten att överblicka systemet och bilda sig någon som helst uppfattning om det är förmånligt eller inte.

Svårigheten att värdera den förmån ett kombinerat utbud innebär skapar stora risker för att erbjudandets gynnsamhet överskattas. Konsumenterna kan lätt förledas att tro att de får en extra förmån utan något vederlag. Detta talar givetvis i första hand för att stränga krav på vederhäftighet måste ställas på presentationen av erbjudandet. Att beteckna ett tilläggserbjudande som en gåva eller gratisförmån till den som köper en viss vara bör i allmänhet betraktas som vilseledande och kunna förbjudas med stöd av generalklausulen, eftersom det normalt är fråga om en prestation vars värde är inkalkylerat i priset för huvudvaran och som f. ö. inte erbjuds andra än dem som själva har gjort en motprestation genom att köpa denna vara. Risken för förledande kan emellertid också anföras som ett skäl mot marknadsföringsmetoden som sådan.

En annan kritik som kan riktas mot tilläggserbjudanden och liknande förmåner är att de är ägnade att avleda intresset från sådant som i princip bör vara avgörande för konsumtionsvalet, nämligen huvudvarans pris, kvalitet och användbarhet för konsumenten, till något som sakligt sett inte har med huvudvaran att göra. När erbjudandet för att kunna utnyttjas kräver köp av ett visst antal enheter av en särskild vara skapar det en bindning till denna vara som inte beror på varans egna förtjänster. Utgörs extraförmånen av ett rabatterbjudande kan konsumenten därigenom påverkas till ett köp som han kanske egentligen inte har något större intresse av. Förmåner av det slag det här är fråga om kan alltså på olika sätt leda till att konsumentens handlande kommer att styras av irrationella faktorer. Detsamma kan visserligen sägas om mycket inom reklamen. Denna har emellertid också en informativ funktion, och det är en viktig uppgift både för näringslivets självsanering på marknadsföringsområdet och för samhällets konsumentupplysningsverksamhet att verka för att reklamen i ökad grad inriktas på saklig argumentation. Metoden med tilläggserbjudanden och liknande bygger däremot typiskt sett på att konsumenten skall reagera irrationellt och lockas att köpa en viss vara av intresse för en helt annan vara. Även om det förhållandet att metoden vädjar till irrationella faktorer inte i och för sig är tillräcklig grund för att förbjuda den, innefattar det dock skäl för en sträng bedömning av metoden, i synnerhet när tilläggsförmånen saknar samband med huvudvaran.

Till försvar för metoden med tilläggserbjudanden och liknande förmåner har bl. a. anförts att den kan utgöra ett effektivt och jämförelsevis billigt sätt att marknadsföra en vara. Genom en kampanj av detta slag kan man uppnå en försäljningsökning som i och för sig väl kompenserar kostnaderna för extraförmånen. Inte minst när det gäller att introducera en ny vara på en marknad där konkurrensen är hård kan det vara svårt att snabbt uppnå goda resultat med andra konkurrensmedel, såsom en saklig argumentation rörande varans egenskaper. Vidare har anförts att ett tilläggserbjudande kan användas som ett medel att marknadsföra tilläggsvaran. Genom att bi-

foga prover av en vara, t. ex. ett schamponeringsmedel, vid försäljning av en annan vara, exempelvis en tvål, kan man fästa kundernas uppmärksamhet vid tilläggsvaran och främja försäljningen av denna. Erbjudandet fyller då samma uppgift som en gratisutdelning av prover på tilläggsvaran men är mindre kostsam. En annan synpunkt som också har anförts i debatten är att erbjudanden till dem som köper en viss vara att på förmånliga villkor förvärva en annan vara kan ses som en särskild och från konsumentsynpunkt fördelaktig form för varudistribution. Det rör sig här ofta om varor som säljaren har köpt in i stora kvantiteter till förmånligt pris och som han tack vare låga distributionskostnader kan sälja vidare mycket billigt.

Jag vill inte bestrida att de nu anförda synpunkterna kan ha fog för sig. De har dock inte rubbat min övertygelse att marknadsföringsmetoden på det hela taget är förenad med större nackdelar än fördelar från konsumentsynpunkt. Inte minst gäller detta de erbjudanden som genom att utlova förmåner vid köp av flera enheter av samma vara går ut på att binda konsumenten till varan. Jag har vidare fått det intrycket att konkurrensmetoden kan ha en viss effekt när den är ny inom en bransch men att denna effekt minskar när konkurrenterna börjar tillämpa samma metod och att det kan vara svårt att sedermera slopa konkurrensmetoden som sådan, trots att den inte längre medför några märkbara fördelar för konsumenterna.

Mina överväganden har lett mig till den slutsatsen att en sanering på området behövs. För att detta mål skall uppnås anser jag att straffsanktionerade förbudsbestämmelser bör införas. Det synes mig emellertid inte tillrådligt att förbjuda alla former av kombinerade utbud. Vissa sådana utbud är klart förmånliga från konsumentsynpunkt. Detta gäller exempelvis försäljning för ett gemensamt, rabatterat pris av en uppsättning varor med ett gemensamt användningsområde. Andra typer, exempelvis många tilläggserbjudanden som avser varor av obetydligt värde, ter sig ganska harmlösa från konsumentsynpunkt. Vidare kan det ofta vara svårt att i ett konkret fall avgöra om det är fråga om ett kombinerat utbud eller inte. Detta kan bli beroende av sådana i och för sig ovidkommande faktorer som om varorna tillhandahålls i en gemensam förpackning eller var för sig. Bedömningen av vad som är en eller flera varor kan växla mellan olika tider och branscher. Vad som vid en viss tidpunkt klart är att betrakta som en särskild vara med karaktären av tillbehör till en annan vara kan så småningom bli så allmänt förekommande i samband med den andra varan att det kommer att framstå som en integrerande del av denna. Som ett belysande exempel kan jag nämna säkerhetsbälten för bilar, vilka för ett antal år sedan betraktades som en extra utrustning och debiterades särskilt men sedermera har blivit en standarddetalj i nya bilar och ingår i priset för bilen. Detta exempel visar också att ett allmänt förbud mot kombinerade utbud skulle kunna hindra en i och för sig önskvärd produktutveckling. Gränsdragningsproblem liknande de nu

berörda kan uppkomma även i andra situationer. Det kan exempelvis vara svårt att avgöra om ett varuemballage som är utformat så att det kan utnyttjas för annat ändamål sedan innehållet har förbrukats, exempelvis ett dricksglas använt som förpackning för senap, skall betraktas som tilläggserbjudande.

De olägenheter som enligt vad jag nu har anfört skulle vara förenade med ett förbud mot kombinationsutbud rör enbart sådana utbud där de olika varorna eller tjänsterna tillhandahålls tillsammans. Några motsvarande invändningar synes mig inte kunna anföras mot ett förbud som avser erbjudanden, vilka går ut på att den som kan förete bevis i form av märken, delar av förpackningar eller liknande erhåller en viss vara, eventuellt mot betalning av en summa pengar. Jag föreslår därför att ett straffsanktionerat förbud införs mot detta slags erbjudanden.

Även i fråga om andra slag av kombinerade utbud bör emellertid en förbudsbestämmelse införas. Denna bör dock ges ett mera begränsat tillämpningsområde. Den bör i första hand ta sikte på vad som från etisk synpunkt ter sig särskilt betänkligt, nämligen att metoden försvårar för konsumenterna att bedöma erbjudandets värde. Genom ett sådant rekvisit utesluts fall där tilläggsförmånen är av helt obetydligt värde eller utgörs av ett varuprov som tydligt är avsett att främja avsättningen av tilläggsvaran. För att inte regeln skall motverka erbjudanden som i och för sig är förmånliga från konsumentsynpunkt och skapa gränsdragningssvårigheter av det slag jag har antytt i det föregående bör emellertid ytterligare ett rekvisit ställas upp, nämligen att de gemensamt utbjudna varorna uppenbart saknar naturligt samband med varandra.

De straffbestämmelser jag här föreslår torde täcka de flesta typer av kombinerade utbud som ter sig betänkliga från etisk synpunkt. Jag är dock medveten om att det kan förekomma metoder som i och för sig inte kan beivras enligt någon av straffbestämmelserna men ändå måste betraktas som otillbörliga, exempelvis vissa fall av gemensamt utbud av varor som inte uppenbart saknar naturligt samband. Sådana metoder bör kunna beivras med stöd av generalklausulen. Jag vill erinra om vad jag tidigare har anfört om att det i och för sig måste betraktas som otillbörligt i generalklausulens mening att använda en marknadsföringsmetod som i sak mycket nära påminner om en straffbar metod och som kan kritiseras på samma grunder som dem vilka har motiverat straffbestämmelsen. Förbud med stöd av generalklausulen bör därför kunna meddelas exempelvis mot erbjudanden som går ut på att den som skickar in ett visst antal flikar från en förpackning skall få delta i en pristävling eller en s. k. gratisutdelning av vissa varor.

5.2.3 Ärendenas handläggning. För att syftet med den föreslagna lagstiftningen skall tillgodoses på bästa sätt är det angeläget både att ingripanden

kan ske snabbt och effektivt och att reglerna tillämpas på ett sätt som inte onödigtvis skapar motsättningar mellan myndigheterna och de enskilda näringsidkarna. Detta kräver smidiga handläggningsformer och frihet för myndigheterna att välja mellan olika handlingsalternativ. I första hand gäller detta den verksamhet som skall bedrivas av konsumentombudsmannen, vilken får en mycket central ställning i systemet.

Som jag tidigare har påpekat bör ombudsmannen i första hand försöka komma till rätta med otillfredsställande förfaranden på frivillig väg. I många fall torde utsikterna härför vara goda. Erfarenheterna från den utomrättsliga verksamheten visar att den som handlar i strid mot gällande normer ofta inte har klart för sig att han gör det. När förhållandet påpekas för honom torde han i allmänhet vara beredd att självmant rätta sig.

Innan ombudsmannen vidtar någon åtgärd enligt lagen bör han i regel höra den som anmärkningen riktas mot och försöka få denne att frivilligt avstå från det klandrade förfarandet. Det är givetvis inte meningen att ombudsmannen skall gå med på en kompromiss som innebär att han accepterar ett handlingssätt han i princip bedömer som otillbörligt. Däremot bör han — om hinder av hänsyn till konsumenternas intressen inte möter — kunna komma överens med den ansvarige om att denne får viss tid på sig för att avveckla det förfarande som har föranlett anmärkning. Riktar sig anmärkningen mot utformningen av en förpackning bör det sålunda vara möjligt att träffa en uppgörelse av innebörd att företagaren får en viss tids anstånd innan försäljningen av den klandrade förpackningen definitivt måste avbrytas. Även marknadsrådet bör vid utformningen av ett förbud kunna ta hänsyn av detta slag för att undvika alltför drastiska påföljder för den enskilde.

Om en förhandling med näringsidkaren ger ett resultat som ombudsmannen anser godtagbart bör han kunna nöja sig härmed och avskriva ärendet. En sådan »uppgörelse» torde dock i och för sig inte ha någon rättsligt bindande verkan. Den som bryter mot den kan alltså inte på denna grund drabbas av någon påföljd enligt lagen. En annan sak är att förfarandet eventuellt kan beivras enligt någon av de speciella straffbestämmelserna. Det kan emellertid i vissa klara och medgivna fall finnas ett behov av den garanti mot upprepande som ett vitessanktionerat förbud innebär. Å andra sidan kan det i sådana fall förefalla onödigt att dra ärendet under marknadsrådets prövning. Med hänsyn härtill vill jag föreslå att det efter mönster av rättegångsbalkens regler om strafföreläggande införs möjlighet att meddela förbud genom ett förenklat förfarande, kallat förbudsföreläggande. Detta innebär att ombudsmannen förelägger näringsidkaren ett förbud till godkännande och att förbudet sedan det har godkänts får samma verkan som ett av rådet meddelat förbud. Om föreläggandet inte godkänns får det givetvis inte någon effekt. Förbudsföreläggande bör inte få begagnas i ärende som är av större vikt, exempelvis därför att det rör en fråga av principiellt intresse eller en

åtgärd av stor praktisk räckvidd. Sådana frågor bör underställas rådets prövning.

Det är angeläget att tyngdpunkten i rättsbildningen på området verkligen kommer att ligga hos marknadsrådet. Särskilt i ett inledningsskede är det viktigt att olika principfrågor kommer under rådets bedömning så att detta får tillfälle att dra upp riktlinjer för lagens tillämpning. Med hänsyn härtill bör det inte finnas något hinder mot att ombudsmannen väcker förbudstalan vid rådet även om den mot vilken talan riktas tidigare har förklarat sig beredd att upphöra med det påtalade förfarandet. Anser ombudsmannen att frågan är av sådan betydelse att den bör prövas av rådet bör han givetvis göra detta klart för motparten. Det förefaller ingalunda uteslutet att det då skall visa sig att även denne har intresse av en sådan prövning, och ombudsmannen kan då hänskjuta frågan till rådet i samförstånd med motparten.

I vissa situationer kan det framstå som särskilt angeläget att snabbt få till stånd ett beslut som tvingar en näringsidkare att avbryta en pågående marknadsföringskampanj. Sådana kampanjer är ofta anlagda på att ha relativt kort varaktighet, och det kan vara frestande för en företagare att fullfölja en kampanj även sedan anmärkning har riktats mot den. Han kanske räknar med att några åtgärder inte skall hinna vidtas förrän kampanjen redan är avslutad och de åsyftade fördelarna har uppnåtts. I sådana fall bör konsumentombudsmannen inte vara skyldig att i första hand försöka nå resultat förhandlingsvägen, utan han bör ha möjlighet att direkt påkalla marknadsrådets ingripande. Rådet bör vidare, i enlighet med vad utredningen föreslår, ha möjlighet att meddela interimistiskt vitesförbud.

En handling som innefattar brott mot någon av straffbestämmelserna i lagen kan i regel också läggas till grund för ett förbud med stöd av generalklausulen. Det finns alltså möjlighet att dra samma handling inför både marknadsrådet och allmän domstol. Visserligen innebär inte detta någon nämnvärd risk för formellt oförenliga avgöranden, eftersom de olika myndigheterna inte har att tillämpa samma bestämmelser samt marknadsrådets beslut avser framtiden medan domstolens hänför sig till vad som redan har skett. Det är dock i allmänhet varken behövligt eller önskvärt att samma förfarande prövas i mer än en ordning. Med hänsyn härtill anser jag att det i princip bör läggas i konsumentombudsmannens hand att avgöra om en viss handling skall föranleda förbudstalan hos marknadsrådet eller åtal vid allmän domstol. Principen bör vara att förbudstalan skall vara huvudalternativet och att åtalsvägen inte skall anlitas i andra fall än dem där en straffpåföljd anses påkallad av allmän- eller individualpreventiva skäl. Tveksamma fall, som förutsätter en värdering från etiska synpunkter, bör i princip förbehållas marknadsrådet.

Av det sagda följer att någon åtalsplikt inte bör gälla i fråga om brott mot lagen om otillbörlig marknadsföring. I stället bör föreskrivas att allmänt åtal för sådant brott får väckas bara efter anmälan eller medgivande

av konsumentombudsmannen. Vidare bör det i första hand ankomma på denne att ansöka om förbud enligt generalklausulen. Det synes dock inte lämpligt att ge ombudsmannen en sådan ställning att han ensam kan bestämma vilka frågor som skall föras under rådets prövning. Har ombudsmannen beslutat att inte göra ansökan hos marknadsrådet bör, i likhet med vad som gäller enligt konkurrensbegränsningslagen, sådan ansökan få göras av näringsidkare som berörs av åtgärden eller av sammanslutning av konsumenter eller löntagare. Även näringsidkarorganisationer bör få motsvarande talerätt, eftersom de har ett allmänt intresse av att gällande normer upprätthålls inom marknadsföringen. Däremot anser jag inte att det finns anledning att medge talerätt för enskild konsument.

5.3 Förslagets förenlighet med Pariskonventionen

Jag vill härefter med några ord beröra frågan om den föreslagna lagens förenlighet med Pariskonventionen för skydd av den industriella äganderätten. Denna innehåller i artikel 10 bis vissa regler om illojal konkurrens. Sverige är f. n. anslutet till den lydelse av konventionen som antogs i London år 1934. Konventionen har sedermera reviderats två gånger, i Lissabon år 1958 och i Stockholm år 1967. I samband med remissen till lagrådet av förslaget till mönsterskyddslag har förordats att Sverige ratificerar konventionens Lissabon- och Stockholmstexter i samband med att lagförslaget genomförs.

Den gällande lagen om illojal konkurrens får, trots att vissa skiljaktigheter föreligger, anses förenlig med Pariskonventionens Londontext. Genom vad jag har förordat i det föregående förbättras avsevärt möjligheterna att ingripa mot konkurrenshandlingar på reklam- och marknadsföringsområdet, medan övriga regler i 1931 års lag lämnas oförändrade. Härigenom uppnås en närmare anpassning till konventionen i dess för oss gällande lydelse. Vid revisionen i Lissabon fogades ett tillägg till artikel 10 bis, medan någon ändring i denna artikel inte vidtogs vid revisionen i Stockholm. Det nyssnämnda tillägget innebar att uttryckligt förbud infördes mot uppgifter eller påståenden vilkas användning i näringsverksamhet är ägnad att vilseleda allmänheten angående varors beskaffenhet, tillverkningssätt, egenskaper, användbarhet eller myckenhet. Denna regel torde till fullo täckas av de bestämmelser jag föreslår. De synes mig därför väl förenliga med en svensk anslutning till Pariskonventionen i dess senaste lydelse.

6 Upprättade lagförslag

I enlighet med det anförda har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

1) lag om otillbörlig marknadsföring,

2) lag om ändring i lagen (1931: 152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens.

Dessutom har upprättats förslag till

3) lag om ändring i brottsbalken,

4) lag om upphävande av lagen (1913: 159) angående förbud mot införsel till riket av varor med oriktig ursprungsbeteckning,

5) lag om upphävande av lagen (1914: 422) angående förbud i vissa fall mot varors förseende med oriktig ursprungsbeteckning och saluhållande av oriktigt märkta varor.

Beträffande förslagen vid 4 och 5 har jag särskilt samrått med cheferna för resp. finans- och handelsdepartementen.

Förslagen torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga 3.*[1]

Rörande de upprättade lagförslagens närmare innehåll vill jag ytterligare anföra följande.

7 Specialmotivering

7.1 Förslaget till lag om otillbörlig marknadsföring

1 §

Denna paragraf innehåller den i den allmänna motiveringen behandlade generalklausulen. I utredningens förslag har generalklausulen getts formen av ett förbud mot vissa slag av handlingar, och regler om påföljd för överträdelse har tagits in i en senare paragraf i förslaget. Enligt min mening är det principiellt riktigare att direkt formulera generalklausulen som en bestämmelse vilken ger marknadsrådet rätt att förbjuda vissa konkreta handlingar. Härigenom markeras att ett handlande som strider mot de etiska normerna inte i och för sig är av den beskaffenheten att det omedelbart kan läggas till grund för vare sig straffrättsliga eller privaträttsliga påföljder utan bara ge anledning till ett förbud mot fortsättning eller upprepande av det skedda.

En förutsättning för att förbud skall få meddelas är att det vid marknadsföring av vara eller tjänst har företagits reklamåtgärd eller annan handling som strider mot god affärssed eller annars är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen ligger i uttrycket god affärssed en hänvisning till det utomrättsliga normsystemet som grundval för den fortsatta rättsbildningen. Att marknadsrådet inte är låst till nuläget eller bundet av de värderingar som råder inom auktoritativa kretsar i näringslivet framgår av att rekvisitet »strider mot god affärssed» i lagtexten kompletterats med »annars är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare». Detta innebär också att man inte med stöd av generalklausulen kan upprätthålla sådana regler om god

[1] De vid 2), 3) och 5) angivna lagförslagen, vilka är likalydande med de förslag som är fogade vid propositionen, har uteslutits här.

affärssed som har annat syfte än att skydda konsumenter och konkurrenter. Av uttrycket otillbörlig framgår att det skall vara fråga om en bedömning av etisk art. Som ett par remissinstanser påpekar används samma uttryck i konkurrensbegränsningslagen och har där en annan valör. Jag kan emellertid inte se att detta skulle kunna ge anledning till någon tvekan i fråga om tolkningen av generalklausulen. Med det i bestämmelsen använda ordet konsument syftas i första hand på privatpersoner. Uttrycket täcker emellertid även andra som skall förvärva den ifrågavarande varan eller tjänsten för slutlig konsumtion. Hänvisningen till näringsidkare avser främst konkurrenter men också t. ex. företag i ett senare distributionsled än det där den påtalade marknadsföringsåtgärden vidtas.

Generalklausulen är tillämplig på handlingar som företas vid marknadsföring av vara eller tjänst. I utredningens förslag används vid sidan av sistnämnda båda termer också uttrycket annan nyttighet. Jag har inte ansett det nödvändigt att ta med detta uttryck. Någon skillnad i förhållande till utredningsförslaget är emellertid inte avsedd på denna punkt.

Begränsningen till marknadsföringsåtgärder innebär, som jag har framhållit i den allmänna motiveringen, att bestämmelsen inte blir tillämplig på vad som sker i inköpsverksamhet. En annan begränsning är att regeln inte kan tas till intäkt för ett förbud mot försäljning av viss vara på grund av att den är av undermålig kvalitet eller inte uppfyller vissa säkerhetskrav eller på grund av att det över huvud taget inte anses önskvärt att varor av ifrågavarande slag bjuds ut på marknaden. Inte heller bör förbud kunna meddelas mot ett beteende som strider mot vedertagna handlingsnormer i näringslivet av det skälet att det innebär brott mot ett ingånget avtal, exempelvis att en företagare bedriver viss verksamhet i strid mot en konkurrensklausul i ett kontrakt. Sådana förfaranden får beivras av den intresserade kontraktsparten i civilrättslig ordning.

Det bör vidare inte komma i fråga att med stöd av generalklausulen ingripa mot användning av kontraktsvillkor som ter sig obilliga eller på annat sätt otillbörliga mot konsumenter eller andra köpare. Det är inte meningen att lagen om otillbörlig marknadsföring skall kunna utnyttjas som ett medel att vid sidan av den allmänna avtalsrätten »censurera» kontraktsformulär som används inom handeln. Missbruk på detta område får stävjas med andra metoder. Generalklausulen ger däremot möjlighet att ingripa mot en oriktig eller vilseledande presentation av erbjudna villkor, exempelvis felaktiga påståenden om att dessa är särskilt förmånliga för motparten. Det bör också vara möjligt för marknadsrådet att förbjuda en näringsidkare att vidare använda ett visst kontraktsformulär om detta är utformat på ett försåtligt sätt så att kunden får en oklar eller felaktig bild av dess innebörd.

Det finns som regel knappast anledning att med stöd av generalklausulen förbjuda ett förfarande som i och för sig är straffbart enligt annan lagstiftning, exempelvis anordnande av lotteri i strid mot bestämmelserna i lotteri-

förordningen eller saluförande av livsmedel utan iakttagande av reglerna i livsmedelsstadgan. Däremot bör det inte vara något som hindrar att förbud meddelas mot ett förfarande som kan ingå och kanske också har ingått som led i ett brott, exempelvis ett vilseledande som kan föranleda ansvar för bedrägeri. Frågan om ett sådant förbud skall meddelas får bedömas från fall till fall med hänsyn bl. a. till hur stora riskerna är för att handlingen skall upprepas.

Generalklausulen kan på olika sätt komma i beröring med den immaterialrättsliga lagstiftningen. Särskilt gäller detta varumärkeslagen, och jag skall uppehålla mig något vid förhållandet till den. Likartade problem kan uppkomma på andra områden.

Enligt varumärkeslagen kan en näringsidkare genom registrering förvärva ensamrätt till varumärke, bestående av figur, ord, bokstäver eller siffror eller säregen varu- eller förpackningsutstyrsel. Skydd kan också vinnas genom inarbetning. Sådant skydd kan avse, förutom varumärke av nyss nämnt innehåll, även slagord eller annat i näringen använt särskilt varukännetecken. Det primära syftet med varumärkeslagen är att skydda känneteckensinnehavarens ensamrätt till kännetecknet, men lagen avser också att skydda allmänheten mot vilseledande sådana kännetecken. Detta kommer till uttryck på flera ställen i lagen. Sålunda får enligt 14 § första stycket 2 varumärke inte registreras om det uppenbarligen är ägnat att vilseleda allmänheten. Motsvarande gäller enligt 33 och 34 §§ beträffande anteckning om överlåtelse eller licens i fråga om registrerat varumärke. Vidare kan enligt 25 § registrering av varumärke hävas om märket är vilseledande. I 35 § finns regler som ger domstol möjlighet att vid vite förbjuda användning av vilseledande varukännetecken.

Ett viktigt syfte med den föreslagna lagen om otillbörlig marknadsföring är att skydda allmänheten mot framställningar som är vilseledande. Hit hör i och för sig även vilseledande varukännetecken. Med stöd av generalklausulen kan alltså marknadsrådet vid vite förbjuda användning av sådana kännetecken, vare sig de åtnjuter varumärkesrättsligt skydd eller inte. Motsvarande förbud kan emellertid meddelas även av domstol enligt den nyss nämnda 35 § varumärkeslagen. Detta innebär att ett och samma förfarande kan bli föremål för två fristående vitesförbud på i stort sett samma grunder. Det kan också tänkas att myndigheterna kommer till olika resultat vid prövningen av identiska frågor, så att exempelvis marknadsrådet förbjuder användning av ett enligt rådets bedömning vilseledande varumärke, trots att domstol vid prövning enligt reglerna i varumärkeslagen har funnit att märket inte kan anses vilseledande.

Man kan tänka sig olika utvägar om man vill undvika en dubblering av detta slag. En möjlighet är att undanta frågor om vilseledande varukännetecken från tillämpningsområdet för lagen om otillbörlig marknadsföring, en annan att ändra varumärkeslagen så att det enligt den inte tillmäts

någon betydelse att ett kännetecken är vilseledande. Intetdera alternativet förefaller mig godtagbart. Det första skulle skapa stora gränsdragningsproblem och i betänklig mån minska möjligheterna att ingripa mot otillbörliga marknadsföringsåtgärder. Det andra skulle innebära ett brott mot den s. k. sanningsgrundsatsen, vilken är en viktig princip inom den moderna varumärkesrätten, och dessutom göra det omöjligt att beivra vilseledande varukännetecken som används i andra sammanhang än vid marknadsföring. Jag har därför kommit till den uppfattningen att å ena sidan lagen om otillbörlig marknadsföring bör vara fullt tillämplig även på varukännetecken och att å andra sidan någon ändring i varumärkeslagen inte bör göras. Det dubbla systemet synes mig f. ö. inte vara förenat med några olägenheter av egentlig praktisk betydelse. Har ett vitesförbud meddelats av en myndighet bör den andra myndigheten anses förhindrad att förbjuda ett förfarande som helt täcks av det redan meddelade förbudet. Upplysning om detta kan som regel förutsättas vara tillgänglig i ärendet. Har den ena myndigheten avslagit begäran om vitesförbud innebär detta inte något hinder mot att den andra bifaller en motsvarande ansökan. Det praktiska resultatet härav blir att den myndighet som tillämpar de strängaste bedömningsnormerna får det avgörande ordet.

Det hittills sagda rör i huvudsak den situationen att ett varukännetecken påstås vara i och för sig vilseledande. En annan anmärkning som kan riktas mot användningen av ett varukännetecken är att åtgärden utgör intrång i en enligt varumärkeslagen skyddad ensamrätt. Frågor om varumärkesintrång prövas av domstol enligt reglerna i varumärkeslagen. Marknadsrådet bör i princip inte ge sig in på sådana frågor. Som grund för ett förbud enligt generalklausulen bör alltså inte kunna åberopas att åtgärden innebär intrång i en rätt till registrerat eller inarbetat varukännetecken. Däremot kan rådet förbjuda användning av ett visst kännetecken under hänvisning till att det kan förväxlas med ett av annan företagare använt kännetecken och därigenom vilseleda allmänheten angående varans kommersiella ursprung. Principiellt saknar det för denna bedömning betydelse om åtgärden också innebär intrång i en ensamrätt som enligt lag tillkommer den andre företagaren. Jag är emellertid medveten om att det i praktiken kan vara svårt att hålla isär de olika frågorna. Sålunda torde rådet för att kunna bedöma hur allvarlig risken för förväxling är ofta vara nödsakat att pröva i vilken mån kännetecknet har blivit inarbetat i samband med den konkurrerande varan.

Förbud skall i första hand riktas mot vederbörande näringsidkare. Termen näringsidkare bör, såsom utredningen anför, fattas i vidsträckt mening och, i likhet med vad som gäller exempelvis enligt varumärkeslagen (prop. 1960: 167 s. 39 och 48), omfatta var och en som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art, både fysiska och juridiska personer. Detta innebär bl. a. att bestämmelsen är tillämplig på statliga och kommunala organ som idkar näring. Det krävs alltså inte att verksamheten drivs i privaträtts-

lig form. En allmän princip, som har kommit till uttryck på olika håll inom lagstiftningen, bl. a. i 9 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken, är emellertid att staten inte kan föreläggas vite. Ett förbud enligt generalklausulen mot en statlig myndighet bör därför inte förenas med vite. Något hinder mot att meddela vitesföreläggande mot kommun föreligger däremot inte.

Förutom mot näringsidkare skall förbud också kunna riktas mot anställd hos näringsidkare eller annan som handlar på näringsidkares vägnar. Något direkt uppdrag från näringsidkaren att vidta ifrågavarande åtgärd behöver inte föreligga. Härigenom blir bestämmelsen tillämplig exempelvis på en organisation som bedriver reklam eller annan marknadsföringsverksamhet för sina medlemmars räkning. Slutligen skall förbud också kunna meddelas den som i övrigt väsentligt har bidragit till en påtalad marknadsföringsåtgärd. Som framgår av den allmänna motiveringen är syftet med detta tillägg i första hand att möjliggöra ingripande mot reklambyråer och andra som yrkesmässigt tillhandagår näringsidkare med utformning av reklam och andra marknadsföringsåtgärder.

För att ett förbud skall få avsedd effekt är det viktigt att det inte får en alltför snäv utformning. Syftet med förbudet blir givetvis förfelat om det blir möjligt att kringgå det genom att göra en obetydlig justering av ett uttryckssätt eller liknande och därefter fortsätta med ett förfarande som reellt sett är detsamma som har föranlett ingripande från myndigheternas sida. Ett förbud bör därför formuleras så, att det täcker både den konkreta handling som har underställts rådets prövning och andra därmed praktiskt sett likvärdiga åtgärder. Rådet bör kunna förbjuda inte bara att det påtalade förfarandet fortsätts eller upprepas utan också att en annan liknande handling företas. Rättssäkerhetshänsyn kräver emellertid att förbudet konkretiseras så att det klart framgår vilket slags handlingar det avser. Att finna en lämplig formulering som varken är för inskränkt eller för vidsträckt torde ofta vara en svår uppgift och kräva åtskillig omsorg. Vid utformningen av förbudet är marknadsrådet visserligen bundet av ansökningen såtillvida som det inte kan gå utanför ramen för vad som omfattas av denna. Däremot får rådet anses ha full frihet att inom den angivna ramen ge förbudet en annan utformning än sökanden har begärt. Rådet bör inte heller vara bundet av medgivande från den mot vilken ett förbudsyrkande riktas. Det är nämligen med hänsyn till rådets prejudikatskapande funktion viktigt att det har möjlighet att göra en fri bedömning av det förfarande som har underställts dess prövning.

Ett av marknadsrådet meddelat förbud skall i princip förenas med vite. Om vite av särskilda skäl är obehövligt kan dock rådet avstå därifrån. Denna möjlighet bör utnyttjas bara i rena undantagsfall. Ett sådant fall har jag berört i det föregående, nämligen att förbudet riktas mot ett statligt organ. En annan situation där det kan finnas anledning att använda undantagsregeln är att konsumentombudsmannen har tagit upp ett ärende hos rådet i

syfte att få fram ett prejudicerande avgörande i en principiellt betydelsefull fråga. Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen är det viktigt att principfrågor kommer under rådets bedömning, och ombudsmannen bör när det gäller fall av sådan karaktär kunna väcka förbudstalan även om vederbörande näringsidkare har förklarat sig beredd att upphöra med det påtalade förfarandet. Föreligger en sådan förklaring kan det emellertid vara både onödigt och olämpligt att förena ett förbud med vite. Det kan vara ett gemensamt intresse för ombudsmannen samt näringsidkaren och dennes organisation att få frågan prövad av rådet, och om ombudsmannen i ett sådant fall kan avstå från att begära vitesföreläggande torde möjligheterna att vinna samförstånd om att bringa frågan under rådets prövning vara betydligt större än de annars skulle vara.

Vissa skäl talar för att vite bör dömas ut av samma myndighet som har förelagt det, dvs. marknadsrådet. Å andra sidan kan det vara av värde att få en viss formell kontroll av marknadsrådets lagtillämpning genom att utdömandet av vitet anförtros åt allmän domstol. Den sistnämnda synpunkten har i mitt förslag fått väga över. I enlighet med vanliga regler har domstolen när fråga om utdömande av vite uppkommer att göra en prövning av föreläggandets laglighet. Detta innebär bl. a. att domstolen kan vägra att döma ut ett vite exempelvis om marknadsrådet har överskridit sin behörighet eller inte iakttagit uppställda formkrav. Det innebär vidare att domstolen har att kontrollera att rådet inte åsidosatt tryckfrihetsrättsliga principer. Däremot torde det få förutsättas att domstolen inte går in på någon prövning av de sakliga förutsättningarna för föreläggandet. När, såsom enligt mitt förslag, den materiella lagbestämmelsen utgörs av en generalklausul, vilken i sin tur tar upp rekvisit som förutsätter en skönsmässig bedömning, och det ankommer på ett speciellt organ med särskilt sakkunniga ledamöter att tillämpa denna bestämmelse, torde nämligen domstolarna anse sig böra godta de bedömningar som detta organ har gjort på grundval av de i lagen uppställda rekvisiten. I och för sig har domstol enligt praxis möjlighet att jämka ett förelagt vite. Jag utgår dock från att hela vitet i regel kommer att dömas ut när ett förbud har blivit överträtt. För att jämkning skall få ske torde det få krävas att överträdelsen med hänsyn till speciella omständigheter kan betraktas som ursäktlig eller att ett utdömande av vitet skulle drabba orimligt hårt. Däremot kan domstolen inte göra någon allmän överprövning av vitesföreläggandets lämplighet eller skälighet.

Förslaget innehåller inte någon särskild regel om att utdömt vite inte får förvandlas. Jag har ansett att en sådan regel skulle sakna egentlig praktisk betydelse och vill i detta sammanhang också erinra om att en särskild sakkunnig har tillkallats i enlighet med Kungl. Maj:ts bemyndigande den 15 augusti 1969 för att utreda frågan om avskaffande av förvandlingsstraffet.

Generalklausulen är inte formellt begränsad till vad som sker i Sverige.

Vad beträffar frågan om dess tillämpning på marknadsföringsåtgärder med internationell anknytning vill jag anföra följande. Huvudsyftet med den föreslagna lagstiftningen är att sörja för att vissa normer iakttas inom reklam och marknadsföring på den svenska marknaden. Avgörande för om generalklausulen skall tillämpas på en viss åtgärd bör därför vara om åtgärden är inriktad på en svensk publik. Var åtgärden har företagits är däremot i princip utan betydelse. Generalklausulen bör sålunda kunna tillämpas exempelvis i fråga om reklammaterial som har producerats i utlandet och därifrån distribuerats till mottagare i Sverige. Detta bör gälla vare sig reklamen är särskilt inriktad på Sverige eller vänder sig till en internationell publik, däribland den svenska. Om däremot reklamen i och för sig avser bara en viss utländsk marknad bör generalklausulen inte anses tillämplig. Det bör sålunda inte vara möjligt att ingripa mot en annons i en utländsk tidning, vilken inte primärt är avsedd för spridning i andra länder, även om vissa exemplar av tidningen skulle förekomma här i landet. Det nu sagda gäller även åtgärder som vidtas av svenska företag.

Det sagda innebär att generalklausulen i och för sig kan tillämpas även på handlingar som företas utanför Sveriges gränser. De praktiska möjligheterna att i sådana fall nå den ansvarige med delgivning av ett vitesföreläggande eller att verkställa ett beslut om utdömande av vite torde emellertid vara begränsade.

2 §

Denna paragraf innehåller regler om straff för vilseledande framställningar. Bestämmelsen har formulerats med utgångspunkt i 2 § första stycket i utredningens förslag. Där föreskrivs att näringsidkare inte får använda oriktig eller vilseledande framställning som är ägnad att påverka efterfrågan på eller utbudet av vara, tjänst eller annan nyttighet. I departementsförslaget har tillämpningsområdet begränsats till framställningar som används vid marknadsföring av vara eller tjänst och är ägnade att påverka efterfrågan på varan eller tjänsten. Detta beror på att lagen över huvud taget inte avser annat än marknadsföringsåtgärder. Uteslutandet av orden »annan nyttighet» är, som jag har anfört i specialmotiveringen till 1 §, inte avsett att innebära någon saklig ändring i förhållande till utredningsförslaget. En ytterligare förutsättning för att reglerna i paragrafen skall vara tillämpliga är att framställningen rör företagarens egen eller annans näringsverksamhet. Detta motiveras av de i den allmänna motiveringen behandlade tryckfrihetsrättsliga hänsynen, vilka medför att paragrafen inte bör tillämpas på andra framställningar än sådana som har kommersiell karaktär.

Det i paragrafen använda uttrycket framställning bör, såsom utredningen

anför, ges en vidsträckt innebörd och omfatta varje form genom vilken man meddelar sig med andra, vare sig det sker i skrift eller tal, genom bild eller annan särskild anordning. Flera remissinstanser har kritiserat att den otillåtna framställningen i utredningens förslag har beskrivits som »oriktig eller vilseledande» samt ägnad att ha viss effekt. Därvid har framhållits att formuleringen är olämplig, eftersom vilseledande framställningar mycket ofta också är oriktiga, men att formuleringen »oriktig eller eljest vilseledande» inte kan användas, eftersom en framställning kan vara så uppenbart oriktig att den inte är vilseledande. Å andra sidan kan man svårligen tänka sig en framställning som är oriktig utan att vara vilseledande men som ändå är ägnad att påverka efterfrågan på vara eller tjänst. Jag har förståelse för de kritiska synpunkterna och i departementsförslaget har därför regeln begränsats till att gälla framställningar som är vilseledande.

Som jag har anfört i den allmänna motiveringen skall straff kunna dömas ut bara vid uppsåtligt handlande. Enligt föreskrift i andra stycket kan ansvar drabba inte bara näringsidkaren själv utan också anställda och andra som handlar för hans räkning. Med sistnämnda uttryck åsyftas både den som fullgör uppdrag för näringsidkare och exempelvis näringsidkarorganisation som bedriver marknadsföring för sina medlemmars räkning.

Straffsatsen är enligt förslaget böter eller fängelse i högst ett år. Detta överensstämmer med gällande lag, bortsett från att det där föreskrivs att fängelse skall komma i fråga bara när omständigheterna är synnerligen försvårande.

Det kan tänkas att en handling som är straffbar enligt den föreslagna lagen utgör brott även enligt brottsbalken. Sålunda kan en vilseledande framställning i reklam samtidigt vara straffbar som bedrägeri, svindleri eller liknande brott. I så fall uppkommer en konkurrenssituation mellan brottsbalken och lagen om otillbörlig marknadsföring. Denna situation får lösas enligt allmänna regler. Vid exempelvis konkurrens mellan bestämmelsen om vilseledande reklam och brottsbalkens regel om svindleri i 9 kap. 9 § torde i allmänhet bara brottsbalksregeln böra åberopas. I andra fall kan det vara motiverat att åberopa båda lagarna. Det kan exempelvis ibland finnas anledning att bestraffa en gärning både som bedrägeri och som vilseledande reklam. Med hänsyn till att förhållandena sålunda kan växla från fall till fall har jag inte funnit det lämpligt att i lagen om otillbörlig marknadsföring ta in någon regel som utesluter straffbarhet enligt denna lag när gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

Konkurrens kan föreligga inte bara i förhållande till bestämmelse i brottsbalken utan också till specialstraffrättsliga regler, exempelvis bestämmelser om straff för intrång i en immaterialrättslig ensamrätt. Även här får allmänna regler tillämpas. Något hinder att döma till straff enligt båda de tillämpliga lagrummen föreligger inte.

3 §

Denna paragraf behandlar tilläggserbjudanden i form av märken och liknande. Enligt huvudregeln är det straffbart att erbjuda konsument att mot märke eller annat bevis som utlämnas vid försäljning av vara eller tjänst erhålla förmån som inte enbart utgörs av pengar. Vad som bestraffas är själva erbjudandet. Detta kan lämnas av den som säljer varan i fråga, exempelvis en detaljhandlare som till sina kunder utlämnar någon form av bevis vilka han utfäster sig att inlösa i varor. Erbjudandet kan emellertid också lämnas av annan än säljaren, t. ex. en fabrikant eller annan leverantör. Ett sådant erbjudande kan tillkännages genom ett meddelande på varuförpackningen. Tillkännagivandet kan också ske på annat sätt, t. ex. genom annonsering. Vid trading-stamps-system av den typ som är vanlig utomlands är det stampsföretaget som erbjuder sig att inlösa märket, och straffbestämmelsen drabbar då detta företag. Själva spridandet av märkena är däremot inte i och för sig straffbart.

De bevis bestämmelsen avser kan vara av många olika slag. Det kan vara fråga om kuponger som är bifogade varan, flikar eller andra delar av förpackningen, burklock, kapsyler m. m. Paragrafen avser bara sådana fall då beviset har tillhandahållits vid försäljning av vara eller tjänst. Gratisutdelning till hushållen av kuponger som berättigar till rabatt vid inköp av viss vara drabbas inte. Med sådana kuponger bör likställas kuponger som kan klippas ut ur tidningsannonser.

För att ett erbjudande skall vara straffbart förutsätts att beviset kan inlösas i annat än pengar. Regeln avser både bevis som direkt kan utbytas mot varor eller tjänster och bevis som ger rätt till rabatt vid inköp. Också bevis som alternativt kan inlösas i varor eller i pengar omfattas av bestämmelsen. Om detta inte var fallet skulle man kunna kringgå förbudet genom att åsätta bevisen ett kontantvärde som väsentligt understiger värdet av de erbjudna varorna eller tjänsterna. Däremot är det inte förbjudet att lämna ut bevis som är inlösbara enbart i pengar. Det blir sålunda alltjämt tillåtet för detaljhandlare att erbjuda kunder rätt att mot företeende av kassakvitton eller andra bevis få ut viss kontant återbäring på gjorda inköp. Återbäring i varor får däremot inte förekomma.

Andra punkten i paragrafen innehåller ett särskilt undantag från huvudregeln. Undantaget gäller bevis som ger rätt bara till översyn, reparation eller liknande med avseende på det sålda. Sådana bevis omfattas inte av straffbestämmelsen. Detta innebär att det alltjämt blir tillåtet exempelvis att vid försäljning av en bil lämna ut bevis som berättigar till fri service.

4 §

Denna paragraf upptar regler om straff för andra former av kombinationsutbud än dem som avses i 3 §. Det straffbara förfarandet kan innebära

dels att två eller flera varor eller tjänster bjuds ut till ett gemensamt pris, dels att den som köper en viss vara eller tjänst erbjuds att som en särskild förmån få köpa något annat för ett pris som betecknas som speciellt gynnsamt. Regelns tillämpningsområde begränsas väsentligt genom att ytterligare två rekvisit måste vara uppfyllda för att straffbarhet skall föreligga. Dels skall förfarandet försvåra för konsumenten att bedöma utbudets eller erbjudandets värde. Härigenom utesluts rent bagatellartade förfaranden, där tilläggsförmånen är av obetydligt värde i förhållande till huvudvaran. Vidare krävs att varorna eller tjänsterna uppenbart saknar naturligt samband. Frågan om naturligt samband föreligger bör ses från konsumentens synpunkt. Jag är medveten om att gränsdragningssvårigheter inte kan undvikas med ett rekvisit av detta slag. Genom ordet uppenbart markeras emellertid att bestämmelsen skall tillämpas bara i sådana fall där de olika varorna och tjänsterna helt saknar naturligt samband med varandra. Från bestämmelsens tillämpningsområde torde härigenom uteslutas inte bara sådant som att en vara säljs jämte visst tillbehör eller att flera varor med gemensamt användningsområde säljs tillsammans utan också sådant som att det vid försäljning av en vara av visst slag biläggs en annan vara, vilken typiskt sett är av intresse för samma kundkrets som huvudvaran, även om varorna inte skall användas tillsammans. Sålunda torde normalt få anses att olika hushållsartiklar har naturligt samband med varandra.

5 §

Denna paragraf innehåller ett par särskilda föreskrifter som hänför sig till straffbestämmelserna i 2—4 §§.

Det kan tänkas att en handling som innefattar överträdelse av ett vitesförbud också utgör ett brott. Om då både straff och vite döms ut drabbas handlingen av dubbla påföljder, vilket kan vara ägnat att väcka betänkligheter. Är handlingen straffbar enligt en särskild regel i lagen om otillbörlig marknadsföring bygger vitesföreläggandet och straffregeln på samma grund. I så fall bör inte mer än en av påföljderna dömas ut. Härvid bör vitet ges företräde. En föreskrift av sådan innebörd har tagits in i första stycket av denna paragraf. Straffrihet föreligger om gärningen när den begås innebär överträdelse av ett vitesförbud, som gäller mot den handlande. Detta torde bl. a. förutsätta att denne har fått del av vitesföreläggandet.

Bestämmelsen i första stycket är tillämplig bara på det fallet att handlingen är straffbar enligt lagen om otillbörlig marknadsföring. Är den belagd med straff i annan författning, exempelvis såsom bedrägeri enligt brottsbalken, gäller bestämmelsen inte. Då skall alltså i princip både straff och vite dömas ut. Detta synes i och för sig befogat, eftersom motiven för straffregeln och vitesföreläggandet då får förutsättas vara olika. Intresset av att inte den sammanlagda påföljden blir oskäligt hård bör emellertid be-

aktas vid straffmätningen och kan eventuellt motivera jämkning av vitet.

Utredningens förslag innehåller en särskild regel om att ringa brott mot straffbestämmelsen om vilseledande reklam inte skall föranleda ansvar. Om man, såsom jag föreslår, lägger i konsumentombudsmannens hand att avgöra om åtal enligt lagen skall äga rum eller inte, torde en regel av detta slag få mycket begränsad praktisk betydelse. Jag har dock ansett det lämpligt att införa en sådan regel i andra stycket av denna paragraf. Bestämmelsen är tillämplig på alla slag av brott mot lagen. Jag vill understryka att den har undantagskaraktär och bör tillämpas sparsamt samt inte utnyttjas annat än vid rent bagatellartade förseelser.

Utredningen föreslår vidare en särskild regel om att bestämmelserna om medverkan i 23 kap. brottsbalken skall tillämpas på brott mot den föreslagna lagen. Även jag anser att medverkansansvar bör kunna komma i fråga. Detta torde emellertid inte kräva någon uttrycklig föreskrift i lagen. Enligt praxis anses nämligen brottsbalkens medverkansregler analogiskt tillämpliga inom specialstraffrätten när fängelse ingår i straffskalan. Försök till brott av det slag som avses i lagen bör, i enlighet med vad utredningen föreslår, inte straffbeläggas.

6 §

I denna paragraf föreskrivs att fråga om förbud enligt 1 § tas upp av marknadsrådet efter ansökan. Rätt att göra ansökan tillkommer i första hand konsumentombudsmannen. Om han beslutar att inte ta upp saken får emellertid ansökan göras av vissa organisationer och enskilda. Talerätt tillkommer sammanslutningar av näringsidkare, konsumenter eller löntagare. Något krav på representativitet eller särskilda kvalifikationer i övrigt hos den som skall föra talan ställs inte upp. Vid sidan av organisationerna har även enskild näringsidkare som berörs av åtgärden talerätt. Detta överensstämmer med vad som gäller enligt konkurrensbegränsningslagen. De föreslagna bestämmelserna innebär att den organisation eller näringsidkare som vill utverka ett förbud från marknadsrådet först måste vända sig till konsumentombudsmannen, som då får välja om han skall ta upp saken själv eller inte. Först sedan han har beslutat sig för att inte göra detta har anmälaren möjlighet att vända sig till marknadsrådet.

7 §

I denna paragraf föreskrivs att ett beslut i fråga om förbud inte hindrar att frågan prövas på nytt när ändrade förhållanden eller annat särskilt skäl föranleder det. Ett beslut av marknadsrådet vinner alltså inte rättskraft i den meningen att rådet skulle vara förhindrat att ompröva den fråga som har avgjorts genom beslutet. Detta torde överensstämma med allmänna för-

valtningsrättsliga principer (se SOU 1964: 27 s. 478). Har ett förbud meddelats kan sålunda den som berörs av förbudet hemställa hos rådet att det upphävs. Han kan motivera en sådan begäran exempelvis med att han numera är i stånd att bevisa riktigheten av ett påstående som rådet har förbjudit honom att använda i sin reklam. Bestämmelsen innebär emellertid också att rådet på begäran kan ta upp till förnyad prövning frågan om förbud mot ett förfarande som rådet i ett tidigare ärende inte har funnit anledning att förbjuda. Möjligheten till omprövning gäller givetvis också beslut som har meddelats av konsumentombudsmannen i form av förbudsföreläggande.

8 §

Denna paragraf behandlar interimistiskt förbud. För att sådant förbud skall få meddelas krävs att särskilda skäl föranleder det. Vid prövningen av om detta krav är uppfyllt får bl. a. beaktas å ena sidan vilka följder en fortsättning av det påtalade förfarandet kan få för konsumenter och konkurrenter samt å andra sidan vilka ekonomiska konsekvenser ett förbud skulle medföra för den som drabbas av det. En viktig faktor är naturligtvis sannolikheten för att ett interimistiskt förbud kommer att följas av ett slutligt avgörande i samma riktning. Är frågan om ett förfarandes förenlighet med lagen svårbedömd bör i allmänhet interimistiskt förbud inte meddelas. I fråga om utsättande av vite gäller samma regler som för slutligt förbud.

Även utredningens förslag upptar regler om interimistiskt förbud. Där hänvisas till bl. a. bestämmelserna i 15 kap. 5 och 6 §§ rättegångsbalken. Dessa paragrafer innehåller vissa rättssäkerhetsgarantier. Bl. a. föreskrivs att fråga om sådan åtgärd som avses där får tas upp bara på yrkande av part. Motsvarande bör i regel gälla förbud enligt lagen om otillbörlig marknadsföring. Jag anser dock inte att man helt bör utesluta möjligheten av att marknadsrådet ex officio tar upp frågan om interimistiskt förbud. Däremot bör liksom enligt rättegångsbalken i princip gälla att den som åtgärden avser skall ha beretts tillfälle att yttra sig innan beslut meddelas. En föreskrift av sådan innebörd bör lämpligen tas in i den särskilda lagen om marknadsrådet. I rättegångsbalken föreskrivs vidare att säkerhet skall ställas för skada som kan uppstå till följd av beslutet. Staten behöver dock inte ställa säkerhet. Eftersom det knappast torde bli aktuellt att meddela interimistiskt förbud i andra fall än då konsumentombudsmannen står som sökande i ärendet, skulle en motsvarande regel här inte fylla någon praktisk funktion. Förslaget innehåller därför inte någon sådan regel.

9 §

Denna paragraf upptar bestämmelser om förbudsföreläggande. I enlighet med vad jag har anfört i den allmänna motiveringen skall detta förfarande

få användas i fall som inte är av större vikt. Reglerna om själva förfarandet anknyter till rättegångsbalkens bestämmelser om strafföreläggande. Konsumentombudsmannen skall förelägga den som misstänks ha företagit en handling av det slag som avses i 1 § ett förbud till godkännande. Förbudet skall vara förenat med vite. I föreläggandet skall anges om godkännande skall ske omedelbart eller inom viss tid. Godkännandet måste avse både själva förbudet och vitet. Om föreläggandet godkänns gäller det som ett beslut av marknadsrådet. Detta innebär bl. a. att rådet inte kan meddela förbud beträffande samma förfarande annat än om förutsättningar för omprövning enligt 7 § föreligger. Ett godkännande som sker sedan den i föreläggandet angivna tiden har gått ut är enligt förslaget utan verkan. Skulle en näringsidkare vilja godkänna ett föreläggande efter tidens utgång kan alltså detta inte ske utan att föreläggandet utfärdas på nytt. Innan den förelagda tiden har gått ut bör givetvis någon ansökan om förbud inte göras hos marknadsrådet. Någon uttrycklig föreskrift härom behövs emellertid inte, eftersom konsumentombudsmannen är ensam behörig att göra sådan ansökan, så länge han inte har beslutat att avstå från att föra talan hos rådet, och ett sådant beslut inte torde komma att meddelas förrän det står klart hur motparten ställer sig till föreläggandet.

Enligt paragrafens sista stycke kan Kungl. Maj:t meddela närmare bestämmelser om förbudsföreläggande.

10 §

Enligt första stycket i denna paragraf skall talan om utdömande av vite föras av åklagare vid allmän domstol. Åklagaren skall emellertid inte väcka talan annat än efter anmälan. Sådan anmälan får alltid göras av konsumentombudsmannen. Detta gäller vare sig vitet har förelagts av marknadsrådet eller av honom själv genom förbudsföreläggande och, i förstnämnda fall, vare sig rådets beslut har meddelats på ansökan av honom eller av annan. Har ett vitesförbud meddelats på ansökan av annan än ombudsmannen är också den som har ansökt om förbudet behörig att begära att åklagare för talan om utdömande av vitet.

I paragrafens andra stycke föreskrivs att allmänt åtal inte får väckas för brott mot lagen annat än efter anmälan eller medgivande av konsumentombudsmannen. Detta överensstämmer med vad som gäller enligt konkurrensbegränsningslagen. Regeln medför bl. a. att en gärning som har åtalats som bedrägeri inte kan bestraffas som vilseledande framställning enligt 2 § lagen om otillbörlig marknadsföring utan att ombudsmannens medgivande har inhämtats. Formellt är det åklagaren som beslutar om åtal. Han är alltså inte direkt skyldig att rätta sig efter ombudsmannens önskemål om att åtal skall väckas. En åklagare bör dock inte avstå från att väcka åtal av det skälet att han har en annan mening om en viss gärnings straffbarhet än

ombudsmannen. I sådana frågor bör åklagarna respektera ombudsmannens sakkunskap och kunna godta hans bedömningar.

Om åklagaren beslutar att inte väcka åtal, vare sig detta beror på att ombudsmannen har vägrat att lämna sitt medgivande eller på någon annan orsak, har enligt vanliga regler målsägande rätt att väcka enskilt åtal. Däremot ger förslaget inte organisationerna någon åtalsrätt. Deras intressen får anses tillräckligt tillgodosedda genom att de har fått möjlighet att föra förbudstalan hos marknadsrådet.

11 §

Enligt 36 § varumärkeslagen kan domstol i vissa fall ge föreskrifter om att vilseledande varukännetecken skall utplånas eller ändras så att det inte längre är vilseledande. Liknande bestämmelser finns i annan immaterialrättslig lagstiftning. Jag anser i likhet med utredningen att motsvarande möjlighet bör föreligga enligt lagen om otillbörlig marknadsföring i fråga om vilseledande framställning som finns på vara, förpackning, reklamtryck, affärshandling eller liknande. Föreskrifter härom har tagits in i denna paragraf. Ingripande bör bara kunna drabba den som har gjort sig skyldig till ett brottsligt förfarande eller överträtt ett vitesförbud. I paragrafen föreskrivs därför att förordnande av åsyftat slag meddelas av domstol i samband med utdömande av vite eller ådömande av ansvar. Liksom enligt varumärkeslagen kan man i sista hand låta förstöra den egendom det är fråga om. Vidare gäller att egendomen kan tas i beslag i avvaktan på ett förordnande samt att reglerna om beslag i brottmål skall vara tillämpliga i sådant fall.

Enligt föreskrift i sista stycket skall bestämmelserna i paragrafen äga motsvarande tillämpning på erbjudande som avses i 3 §. Domstolen får alltså möjlighet att i samband med att den dömer till straff enligt 3 § förordna exempelvis att rabattmärken skall förstöras eller att erbjudanden som är anbragta på en förpackning skall makuleras.

12 §

Denna paragraf innehåller regler om skadestånd. Enligt utredningens förslag skall den som åsidosätter ett vitesförbud eller bryter mot en straffsanktionerad bestämmelse vara skyldig att ersätta uppkommen skada. Däremot anser utredningen inte att ett förfarande som enbart föranleder förbudstalan bör medföra skadeståndsskyldighet enligt lagen. Utredningen hänvisar till att det som allmän princip i svensk rätt gäller att direkt tillfogad allmän förmögenhetsskada inte ersätts i utomobligatoriska förhållanden annat än då skadan har orsakats av ett straffbelagt handlande. Jag ansluter mig till utredningens ståndpunkt och vill här erinra om vad jag tidigare har anfört om att ett handlande som strider mot de i generalklausulen angivna normerna inte i och för sig bör kunna föranleda påföljder av annat

slag än ett förbud mot upprepande. Som förutsättning för utdömande av skadestånd gäller därför även enligt departementsförslaget, att ett vitesförbud har överträtts eller ett brott blivit begånget. Det är däremot inte nödvändigt att vite eller straff också döms ut. Är gärningen straffri på grund av bestämmelsen i 5 § andra stycket om ansvarsfrihet i ringa fall föreligger inte heller skadeståndsskyldighet.

När ett brott mot lagen har begåtts av någon som är anställd hos näringsidkare uppkommer frågan om näringsidkaren med stöd av regler om principalansvar kan göras ersättningsskyldig för skada som har orsakats av brottet. Frågan i vilken mån principalansvar enligt gällande rätt föreligger vid brott som har orsakat allmän förmögenhetsskada är inte helt klar. I princip torde sådant ansvar anses föreligga (jfr NJA 1962 s. 31). En förutsättning är dock givetvis att den anställde kan sägas ha begått brottet i tjänsten. Hithörande frågor kommer att behandlas i ett förslag till ny lagstiftning om skadestånd som f. n. förbereds inom justitiedepartementet. Jag vill emellertid redan nu anföra att det synes mig naturligt att principalansvar skall gälla vid brott av den typ det här är fråga om.

Den av utredningen föreslagna skadeståndsregeln innehåller inte någon uttrycklig begränsning i fråga om arten av ersättningsgilla skador eller kretsen av skadeståndsberättigade. Av motiven till bestämmelsen framgår emellertid att den är avsedd att tillämpas bara på sådana skador som drabbar annan näringsidkare genom att omsättningen i dennes rörelse försämras. Däremot är det inte meningen att en konsument, vars handlande direkt påverkas av en vilseledande framställning eller ohederlig marknadsföringsmetod, skall kunna få ersättning enligt lagen för skada som han lider till följd därav.

Den begränsning av skadeståndsrätten som utredningen föreslår överensstämmer med vad som f. n. gäller vid brott mot lagen om illojal konkurrens. För egen del hyser jag stor sympati för en sådan ordning. Syftet med den här aktuella lagstiftningen är att, framför allt i konsumenternas intresse, sörja för att reklam och marknadsföring bedrivs med hederliga metoder, däremot inte att i konkreta fall skydda konsumenter och andra mot att drabbas av följderna av oförmånliga dispositioner. Den som genom en vilseledande framställning eller något annat ohederligt förfarande har blivit förledd att göra en dålig affär bör därför inte kunna grunda någon ersättningsrätt på lagen om otillbörlig marknadsföring. Han har f. ö. i regel möjlighet att fordra skadestånd på annan grund, exempelvis brottsbalkens bestämmelser om bedrägeri och annan oredlighet eller köprättsliga eller andra kontrakträttsliga regler. En näringsidkare vars rörelse skadas genom otillbörliga konkurrensåtgärder från annans sida bör däremot kunna grunda rätt till ersättning för därigenom uppkommen skada på den här föreslagna lagen. En sådan ersättningsrätt föreligger enligt gällande lag och bör bestå i fortsättningen, även om jag är medveten om att den på

grund av bevissvårigheter får ganska ringa praktisk betydelse. Vårt lands anslutning till Pariskonventionen torde f. ö. också kräva att svensk rätt innehåller regler av detta slag.

Med hänsyn till det nu anförda ansluter jag mig till utredningens ståndpunkt även i fråga om vilka skador som skall vara ersättningsgilla. Den av mig förordade begränsningen i detta hänseende kan kanske sägas följa redan av allmänna skadeståndsrättsliga principer. I tydlighetens intresse bör dock begränsningen markeras direkt i lagtexten. I denna paragraf anges därför att ersättningsrätten avser skada som uppkommer för konkurrerande näringsidkare. Detta innebär att den skadade skall konkurrera på marknaden med näringsidkare i vars intresse den otillåtna marknadsföringsåtgärden företas. Däremot är det i och för sig utan betydelse om åtgärden företas av denne näringsidkare själv eller av annan, exempelvis en organisation, för hans räkning.

Andra stycket i paragrafen innehåller i enlighet med utredningens förslag en särskild preskriptionsregel, vilken i sak överensstämmer med motsvarande bestämmelser i den immaterialrättsliga lagstiftningen. Där föreskrivs att rätt till skadestånd förloras om inte talan väcks inom fem år från det skadan uppkom.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1971. Jag räknar emellertid med att uppbyggnaden av konsumentombudsmannainstitutionen bör inledas redan dessförinnan, senast under hösten 1970. Det är nämligen angeläget att ombudsmannen kan börja sin verksamhet i full skala omedelbart sedan den nya lagstiftningen har trätt i kraft.

Enligt ett särskilt lagförslag upphävs 1 och 2 §§ lagen om illojal konkurrens samt de därtill anslutande talereglerna i 11 §. Några särskilda övergångsbestämmelser därutöver föreslås inte. Beträffande straffbestämmelserna följer av 5 § lagen (1964: 163) om införande av brottsbalken att de nya reglerna inte får tillämpas på gärningar som har begåtts före lagens ikraftträdande. Däremot torde det i och för sig inte föreligga något formellt hinder mot att ett förbud enligt generalklausulen grundas på handling som har företagits innan lagen träder i kraft. Detta synes mig inte ge anledning till några betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt, eftersom ett förbud enligt generalklausulen inte har tillbakaverkande kraft. Jag förutsätter emellertid att möjligheten att grunda förbud på vad som har skett före ikraftträdandet kommer att utnyttjas bara när det finns grundad anledning att befara att handlingen upprepas samt att det över huvud taget inte blir fråga om att åberopa handlingar som har företagits avsevärd tid före ikraftträdandet.

7.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

7.2.1 **Gällande rätt.** Den som förfar oredligt genom att medelst vilseledande förmå någon till handling eller underlåtenhet kan enligt 9 kap. 8 § brottsbalken straffas för oredligt förfarande, om inte gärningen är straffbar som bedrägeri. Enligt huvudregeln krävs för ansvar att gärningen skall ha inneburit skada för den vilseledde eller någon i vars ställe denne är. Om vilseledandet sker i utövning av yrke eller näring och avser beskaffenhet, myckenhet eller ursprung av något som tillhandahålls mot vederlag är dock handlingen straffbar även om någon skada inte uppkommer. Straffet för oredligt förfarande är böter eller fängelse i högst två år.

7.2.2 **Utredningen** föreslår att den särskilda regeln i 9 kap. 8 § brottsbalken om ansvar för oredligt förfarande i fall där någon skada inte uppstår skall upphävas. Motivet härför är att en bestämmelse om vilseledande som föranleder en disposition men ingen skada anses överflödig, om man i enlighet med utredningens förslag öppnar möjlighet till rättsligt ingripande mot oriktiga eller vilseledande framställningar vilka är ägnade att påverka handlingsbenägenheten hos dem som tar del av dem.

7.2.3 **Remissinstanserna** har inte haft något att erinra mot utredningens förslag.

7.2.4 **Departementschefen.** Den av mig föreslagna straffbestämmelsen om vilseledande framställningar torde till fullo täcka det område som omfattas av den regel utredningen föreslår upphävd. Dess tillämpningsområde är f. ö. betydligt mer vidsträckt, eftersom den dels gäller även uppgifter om annat än beskaffenhet, myckenhet eller ursprung hos det som tillhandahålls dels inte förutsätter att den vilseledde har vidtagit någon disposition utan bara att vilseledandet har varit ägnat att påverka efterfrågan. Jag biträder därför utredningens förslag om ändring i 9 kap. 8 § brottsbalken. Visserligen får detta till följd att handlingar av åsyftat slag inte får åtalas av åklagare utan konsumentombudsmannens samtycke. Detta synes mig emellertid kunna godtas, eftersom inga enskilda ekonomiska intressen berörs.

7.3 Förslagen om upphävande av lagstiftningen om oriktig geografisk ursprungsbeteckning m. m.

7.3.1 **Gällande rätt.** En typ av vilseledande framställningar som har blivit föremål för särskild lagstiftning är oriktiga geografiska ursprungsbeteckningar. Regler härom finns i två lagar, lagen (1913: 159) angående förbud mot införsel till riket av varor med oriktig ursprungsbeteckning samt lagen (1914: 422) angående förbud i vissa fall mot varors förseende med oriktig ursprungsbeteckning och saluhållande av oriktigt märkta varor.

Enligt 1913 års lag är det förbjudet att till Sverige för försäljning importera vara som är försedd med en beteckning vilken ger varan sken av att ha frambragts eller tillverkats här, såvida det inte kan visas att varan faktiskt har svenskt ursprung men sedermera har förts ur landet. Förbudet gäller inte om den åsatta beteckningen är en s. k. generisk beteckning dvs. om den enligt handelsbruk bara tjänar att utmärka varans art, och inte heller om den oriktiga beteckningen har neutraliserats genom en tydlig och på varaktigt sätt anbragt uppgift om att varan är av utländskt ursprung. Den omständigheten att en utländsk vara är försedd med svensk text eller avbildning med svenskt motiv utgör inte i och för sig hinder för införsel (1 §). Vara som enligt lagen inte får föras in i landet skall vid införsel tas i beslag av tullpersonalen (2 §), som skyndsamt skall underställa beslaget generaltullstyrelsens prövning (4 §). Innan styrelsen beslutar i ärendet, skall varuägaren få tillfälle att yttra sig (5 §). Styrelsen skall häva beslaget om det inte är lagligen grundat (6 §). I annat fall skall varan förklaras förbruten, om den oriktiga ursprungsbeteckningen inte kan utplånas eller neutraliseras utan att varan förstörs eller förlorar allt värde (7 §). Är det inte något hinder för utplånande eller neutralisering, skall varuägaren i stället föreläggas att inom viss tid oskadliggöra den oriktiga beteckningen under tillsyn av tullpersonal. Dessutom skall i sådant fall varuägaren föreläggas att betala en straffavgift motsvarande tio procent av varans värde, dock lägst 10 och högst 500 kr. Straffavgift uttas dock inte, om varuägaren kan visa att varan har blivit obehörigen märkt mot hans förbud (8 §). Följer varuägaren inte föreläggandet om oskadliggörande av den oriktiga beteckningen förklarar styrelsen varan förbruten (9 §). Styrelsens beslut kan överklagas till regeringsrätten (13 §).

Kungl. Maj:t kan, efter avtal med främmande stat och under förutsättning av ömsesidighet, förordna att bestämmelserna i 1913 års lag skall tillämpas även på införsel i försäljningssyfte av vara som har försetts med oriktig ursprungsbeteckning, genom vilken varan direkt eller indirekt anges vara frambragt eller tillverkad i den främmande staten. Detta gäller inte om beteckningen är generisk eller åtföljs av beriktigande uppgift. I överenskommelsen kan dock bestämmas att undantaget för generiska beteckningar inte skall gälla för vinodlingsprodukter. I fråga om vissa beteckningar för sådana produkter kan också föreskrivas att vara med oriktig ursprungsbeteckning inte får införas för försäljning ens om beteckningen har neutraliserats. Beslag på vara med utländsk ursprungsbeteckning skall äga rum bara efter angivelse eller om tullpersonalen finner uppenbart att oriktig beteckning föreligger. Innan beslagtagen vara får utlämnas till ägaren, skall den oriktiga beteckningen utplånas eller neutraliseras (18 §).

Enligt 1914 års lag kan det vara straffbart att här i landet förse utländsk vara, som är avsedd för försäljning, eller emballage till sådan vara med beteckning, vilken ger varan sken av att ha frambragts eller tillverkats i Sve-

rige. Straff kan också drabba den som här i landet saluhåller utländsk vara vilken är försedd med sådan beteckning eller vilken genom uppgift på anslag, i annons eller annat för ett större antal personer avsett meddelande har getts sken av att ha svenskt ursprung. En förutsättning för straffbarhet är i bägge fallen att gärningsmannen handlar i avsikt att vilseleda om varans ursprung. Straffsatsen är böter eller vid synnerligen försvårande omständigheter fängelse i högst sex månader. Straff enligt lagen skall inte inträda om gärningen är straffbar enligt lagen om illojal konkurrens. 1914 års lag innehåller samma undantag för generiska beteckningar och neutraliserade oriktiga beteckningar som 1913 års lag samt även en motsvarighet till denna lags regel om betydelsen av att utländsk vara är försedd med svensk text eller avbildning med svenskt motiv (1 §).

Kungl. Maj:t kan med avseende på främmande stat förordna, att bestämmelserna i 1914 års lag skall ha motsvarande tillämpning i fråga om beteckning, genom vilken en vara direkt eller indirekt felaktigt anges vara frambragt eller tillverkad i den främmande staten eller på viss där belägen ort. Även här gäller undantag för de fall att beteckningen är generisk eller åtföljs av beriktigande uppgift. Angående beteckningar för vinodlingsprodukter kan föreskrivas att straffbarhet skall inträda när någon använder sådan beteckning beträffande vara som honom veterligen har frambragts eller tillverkats i annan stat eller på annan ort än den beteckningen anger, även om avsikt att vilseleda om varans ursprung inte föreligger eller beteckningen är generisk. I fråga om vissa beteckningar för vinodlingsprodukter kan bestämmas, att straffbarhet skall inträda också om beteckningen har neutraliserats (2 §).

Med stöd av de i 1913 och 1914 års lagar givna bemyndigandena har Kungl. Maj:t vid olika tillfällen, senast genom kungörelsen (1969: 502) om skydd för utländska ursprungsbeteckningar, förordnat att reglerna i dessa lagar skall vara tillämpliga beträffande de länder som har anslutit sig till Madridöverenskommelsen den 14 april 1891 angående undertryckande av oriktiga ursprungsbeteckningar på handelsvaror.

7.3.2 Internationella konventioner. Bestämmelser om oriktiga ursprungsbeteckningar finns dels i Pariskonventionen dels i den nyss nämnda Madridöverenskommelsen. Som jag tidigare har anfört har vid remissen till lagrådet av förslaget till mönsterskyddslag förordats att Sverige ansluter sig till Pariskonventionen i dess senast antagna lydelse. Madridöverenskommelsen har senast reviderats i Lissabon år 1958. Sverige har tidigare i år tillträtt Lissabontexten, vilken är återgiven i prop. 1969: 34.

Enligt artikel 10 punkt 1 i Pariskonventionen skall bestämmelserna i konventionens artikel 9 tillämpas i fall av direkt eller indirekt användning av en falsk angivelse rörande varas ursprung eller producentens, fabrikantens eller handlandens identitet. Artikel 9 innehåller regler om varor på vilka

olovligen har anbragts varumärke eller firma. Sådan vara skall tas i beslag vid införseln till unionsland där märket eller firman äger rätt till laga skydd. Beslag skall också verkställas inom det land där den olovliga beteckningen har anbragts eller inom det land till vilket varan har blivit införd. Beslag skall ske på begäran av allmän åklagare, annan behörig myndighet eller målsägande i enlighet med varje lands lagstiftning. Myndigheterna är inte skyldiga att verkställa beslag på transitogods. Om lagstiftningen i något land inte medger beslag vid införseln, skall sådant beslag ersättas med införselförbud eller beslag inom landet. Om lagstiftningen i något land inte medger vare sig beslag vid införseln eller införselförbud eller beslag inom landet, skall sådana åtgärder, till dess denna lagstiftning har ändrats i enlighet härmed, ersättas med de rättsmedel som landets lagstiftning i jämförliga fall tillförsäkrar dess egna medborgare.

Madridöverenskommelsens Lissabontext innehåller regler om åtgärder med avseende på varor vilka är försedda med oriktiga eller vilseledande ursprungsbeteckningar som hänför sig till fördragsslutande stat. Beträffande sådana varor gäller bestämmelser motsvarande dem som finns i artikel 9 i Pariskonventionen (artikel 1). Bestämmelserna hindrar inte att säljare anger sitt namn eller sin adress på utländska varor, men härvid krävs att namnet eller adressen åtföljs av uppgift som är tillräcklig för att utesluta varje misstag i fråga om varans verkliga ursprung (artikel 3). Det är vidare förbjudet att vid försäljning, skyltning eller utbjudande av varor använda beteckningar som är ägnade att vilseleda allmänheten angående varors ursprung (artikel 3 bis). Domstolarna i varje land får bedöma vilka beteckningar som på grund av sin generiska karaktär inte är underkastade bestämmelserna i överenskommelsen. Detta gäller dock inte ursprungsbeteckningar för vinodlingsprodukter (artikel 4).

7.3.3 Utredningen. Utredningen påtalar att det råder bristande kongruens mellan 1913 och 1914 års lagar. Vid import tas varan i beslag, inom landet kan i princip beslag inte komma i fråga. Beslag vid import är oberoende av om varuägaren har känt till beteckningen. För åtgärd inom landet krävs däremot att det visas att den som har anbragt beteckningen eller utbjudit varan handlat i avsikt att vilseleda om dennas ursprung. Påföljden är av olika art enligt de båda lagarna. Ingripande vid import görs av administrativ myndighet, medan 1914 års lag tillämpas av de allmänna domstolarna.

Vid tillämpningen av 1913 års lag betraktas ett svenskt varukännetecken på en importvara i regel som en oriktig ursprungsbeteckning. Denna praxis, som har stöd i lagens förarbeten, grundas på den föreställningen att utomlands tillverkade varor med svenska varukännetecken normalt är av lägre kvalitet än varor tillverkade i Sverige. Lagstiftaren tycks inte ha tänkt sig, att det skulle kunna föreligga ett helt legitimt intresse för svenska företagare att låta tillverka varor i utlandet för försäljning i Sverige under det

svenska företagets kännetecken. När det gäller 1914 års lag utgår man emellertid från att det kan vara ett helt normalt och lojalt förfarande att ett svenskt företag importerar utomlands tillverkade varor och förser dem med sitt eget varumärke eller sin egen firma, och ett sådant förfarande är inte straffbart annat än när det sker i syfte att vilseleda.

Utredningen finner det stötande att man enligt 1913 års lag skall tillämpa omvänd bevisbörda i fråga om straffavgiften. Vidare påpekas att tulltaxeringen numera sker så att man inte undersöker allt importgods utan i stället i stor utsträckning grundar tullbehandlingen enbart på uppgifter av importören, vilka kompletteras genom stickprovsundersökningar. Minst hälften av alla varor med såsom oriktiga ansedda ursprungsbeteckningar kan på grund härav beräknas passera obeaktade genom tullen och denna andel torde komma att öka ytterligare. Någon konsekvent tillämpning av lagen är alltså inte längre möjlig.

Utredningen framhåller vidare, att det geografiska ursprunget numera i långt mindre utsträckning än tidigare ger anvisning om varans kvalitet. Det finns ingen anledning att ingripa mot ursprungsbeteckningar vilka framstår som helt irrelevanta. Däremot bör beteckningar som är oriktiga eller vilseledande och ägnade att påverka allmänhetens benägenhet att köpa varor inte lämnas opåtalade. Ingripandet, som bör göras av domstol, kan ske med tillämpning av bestämmelserna om vilseledande reklam i 2 § i förslaget till lag om otillbörlig konkurrens. Enligt förslaget har man vidare möjlighet att tvångsvis utplåna eller ändra oriktiga beteckningar. I anslutning därtill kan vara tas i beslag. Genomförs förslaget finns det enligt utredningens mening inte längre något behov av 1913 och 1914 års lagar. Sveriges anslutning till Pariskonventionen och Madridöverenskommelsen anses inte medföra någon förpliktelse att behålla dessa lagar. I fråga om vinodlingsprodukter föreligger den komplikationen att ursprungsbeteckningar för dem enligt Madridöverenskommelsen inte får betraktas som generiska. Eftersom distributionen av dessa produkter handhas och kontrolleras av offentliga företag och organ, vilka strikt iakttar våra internationella förpliktelser, anses emellertid särskilda författningsbestämmelser om vinodlingsprodukter överflödiga.

På nu angivna skäl föreslår utredningen att 1913 och 1914 års lagar samt den till dem knutna kungörelsen upphävs. Under hänvisning till praxis när det gäller författningar med importförbud förordar utredningen, att frågor om beslag på vara som har ankommit till landet före upphävandet av 1913 års lag avgörs enligt den lagen, även om prövningen sker sedan lagen har upphört att gälla. Föreläggande om straffavgift enligt 1913 års lag bör däremot inte få ske efter denna tidpunkt. Eftersom straffavgift är jämförbar med böter, menar utredningen att detta följer av de principer som ligger till grund för 5 § lagen om införande av brottsbalken. Av detta lagrum följer också att ansvar inte kan ådömas enligt 1914 års lag efter det att denna har upphört att gälla.

7.3.4 **Remissyttrandena.** Förslaget att upphäva 1913 och 1914 års lagar tillstyrks av *patentverket, hovrätten över Skåne och Blekinge, tullagstiftningskommittén, Arbetsgivareföreningen, Industriförbundet, KF, Grossistförbundet, Skånes handelskammare* samt *Östergötlands och Södermanlands handelskammare. Kommerskollegium* finner förslaget vägande men erinrar om att kontrollen kommer att försvagas. *Kontrollstyrelsen* framhåller att det inom bryggerinäringen förekommer att inarbetade produktnamn med anknytning till visst tillverkningsställe används även efter det att produktionen vid tillverkningsstället har upphört. Detta förfaringssätt bör enligt styrelsen uppmärksammas vid lagstiftningen. *Lantbruksförbundet* påpekar att enligt förslaget till lag om otillbörlig konkurrens beslag kan ske bara om brott har begåtts. Madridöverenskommelsen torde emellertid innebära att beslag skall kunna ske i vidare utsträckning.

Generaltullstyrelsen tillstyrker förslaget och anför i anslutning därtill följande. Den väsentligaste invändningen mot 1913 års lag torde vara att lagen huvudsakligen föranleder ingripande mot beteckningar, som i och för sig inte är oriktiga och som i praktiken vanligtvis inte heller torde påverka allmänhetens benägenhet att köpa varan på grund av varans geografiska ursprung. Beslag med stöd av lagen sker nämligen i övervägande antalet fall på grund av förekomsten av svenska varukännetecken, alltså namn, firma eller varumärke, vilka inom näringslivet och bland konsumenterna i allmänhet torde uppfattas endast som upplysning angående varans kommersiella ursprung utan att säga något om dess geografiska ursprung. Det förekommer mycket sällan att importgodset upptar kvalificerat oriktiga beteckningar såsom exempelvis »Made in Sweden». Sedan en vara har beslagtagits med stöd av 1913 års lag kan ärendet inte avgöras förrän efter en ganska omständlig och tungrodd procedur, vilken — ifall beslaget är lagligen grundat — resulterar i ett föreläggande om importmärkning eller om utplånande av den oriktiga beteckningen. Lagen medger inte någon förenkling av proceduren och tillåter inte heller att varan återutförs utan föregående importmärkning. För varuägarens del får den vanligen i och för sig obetydliga förseelsen härigenom många gånger mycket kännbara konsekvenser bl. a. genom att leveransen fördröjs och genom att han åsamkas kostnader och besvär för att oskadliggöra den oriktiga beteckningen. Härtill kommer att importören i flertalet fall drabbas av den i lagen föreskrivna straffavgiften. Det mest anmärkningsvärda och stötande med denna straffbestämmelse är det därvid tillämpade förfarandet med omvänd bevisbörda. Det är helt naturligt att många annars laglydiga importörer, som utan att ha någon brottslig avsikt drabbas av denna straffbestämmelse, reagerar mycket starkt. Utöver den kritik som sålunda kan riktas mot utformningen av 1913 års lag tillkommer den bristfälligheten att lagen i flera avseenden inte kan tillämpas konsekvent. Genom tulltaxeringsförfarandets omläggning till att i allt högre grad baseras på granskning av fakturor och andra handlingar i stället

för på den tidigare i stor utsträckning tillämpade okulärbesiktningen av godset har möjligheterna att vid tullbehandlingen uppmärksamma oriktiga ursprungsbeteckningar i betydande grad minskat. Dokumenten ger nämligen i allmänhet inte någon upplysning om huruvida importgodset är försett med ursprungsbeteckningar. Den okulärbesiktning av godset som stickprovsmässigt tillämpas jämsides med dokumentgranskningen — bl. a. för kontroll av införselbestämmelsernas efterlevnad — torde dessutom ha en ringa preventiv effekt i fråga om förseelser mot 1913 års lag, eftersom dessa i flertalet fall inte torde ske uppsåtligen. Det är därför inte ovanligt att varuägare, när en vara har drabbats av beslag, ifrågasätter lagligheten av beslaget under hänvisning till att varan sedan lång tid har kunnat införas med samma beteckning utan att tullverket har ingripit. En annan inkonsekvens i lagtillämpningen sammanhänger med de begränsade möjligheterna att ingripa mot oriktiga ursprungsbeteckningar inom landet. 1914 års lag torde tillämpas ytterst sällan. I praktiken finns det därför inte något som hindrar att varor importeras omärkta och därefter här i landet förses med oriktig ursprungsbeteckning. 1913 års lag kan alltså mycket lätt kringgås. Mot bakgrund av anförda brister i den nuvarande lagstiftningen mot oriktiga ursprungsbeteckningar är det fullt förklarligt om de drabbade varuägarna svårligen kan finna någon mening i de ingripanden som måste ske enligt denna lagstiftning. På senare tid har den invändningen också framförts att lagstiftningen inte står i överensstämmelse med de strävanden att riva ned handelshindren som har tagit sig uttryck i bl. a. EFTA-konventionen och med den allmänna liberaliseringen av världshandeln. Om 1913 och 1914 års lagar samt den därtill knutna kungörelsen upphävs uppkommer frågan hur de förpliktelser som Sverige har åtagit sig genom sin anslutning till Madridöverenskommelsen skall kunna uppfyllas. Det är styrelsens uppfattning, att syftet med Madridöverenskommelsen torde bli tillgodosett i tillbörlig mån genom utredningens förslag.

Styrelsen berör också frågan om vilka övergångsregler som skall gälla vid ett genomförande av utredningens förslag. Enligt 145 § sista stycket tullstadgan (1927: 391) skall vid förtullning, om inte annat föreskrivs, de taxor och författningar tillämpas som gäller den dag, från vilken man enligt 168 eller 169 § skall beräkna anstånd med fullgörande av de med förtullningen sammanhängande förpliktelserna mot tullverket. Utgångspunkten för sådant anstånd är enligt huvudregeln den dag då godset har mottagits av tullanstalt. Härifrån avvikande regler gäller bl. a. vid uttagning från tullager, i vilket fall utgångspunkten blir den dag då godset har anmälts till sådan uttagning. Vid förtullning i frihamn skall de taxor och författningar tillämpas som följer av bestämmelserna i 62 § frihamnsstadgan (1935: 553). De nämnda bestämmelserna har i praxis ansetts tillämpliga inte bara vid avgiftsbestämning utan även exempelvis i fråga om olika importförbud. Om utredningens förslag genomförs kommer sålunda, om inte annat föreskrivs,

1913 års lag att i flertalet fall vara tillämplig på varor som har ankommit till landet innan den nya lagen om otillbörlig konkurrens trätt i kraft, även om förtullningen sker efter ikraftträdandet. Undantag härifrån kommer att gälla exempelvis när förtullning sker från tullager efter den nya lagens ikraftträdande. Då skall 1913 års lag inte tillämpas, oavsett när varan ankom till landet. Föreläggande om straffavgift torde i enlighet med principerna i 5 § lagen om införande av brottsbalken inte böra meddelas efter det att 1913 års lag har upphört att gälla. Enligt styrelsens uppfattning torde det vid ett genomförande av utredningens förslag, trots nu anförda förhållanden, inte vara erforderligt att meddela några särskilda övergångsbestämmelser avseende lagstiftningen om oriktiga ursprungsbeteckningar.

7.3.5 Departementschefen. Det är givetvis ett allmänt intresse att det finns rättsliga möjligheter att motverka vilseledande uppgifter om saluförda varors geografiska ursprung. De regler i ämnet som finns i 1913 och 1914 års lagar kan emellertid, som utredningen och remissinstanserna har framhållit, kritiseras på goda grunder. Särskilt gäller detta den förstnämnda lagen. Denna anses, i enlighet med uttalanden under förarbetena, innebära förbud mot import av utomlands tillverkade varor som är försedda med svenska varukännetecken. En så sträng tillämpning går längre än vad som behövs för att förhindra att allmänheten blir vilseledd. Förekomsten av ett svenskt varukännetecken på en vara torde nämligen i första hand uppfattas som en upplysning om varans kommersiella och inte om dess geografiska ursprung. För en köpare torde det f. ö. ofta helt sakna intresse om varan har tillverkats i Sverige eller utomlands. Förbudet enligt 1913 års lag mot import av varor med oriktiga ursprungsbeteckningar kan vidare lätt kringgås genom att en vara importeras omärkt och förses med en vilseledande ursprungsbeteckning sedan den har förts till Sverige. Möjligheterna att med stöd av 1914 års lag ingripa mot ett sådant förfarande är i realiteten mycket begränsade. Slutligen kan beträffande 1913 års lag anföras att det numera, med hänsyn till det sätt på vilket tulltaxeringen sker, i hög grad blir beroende av en slump om en oriktig märkning upptäcks eller inte och att tillämpningen av lagen därför blir mycket inkonsekvent.

Önskemålet att motverka vilseledande geografiska ursprungsbeteckningar tillgodoses väl av den föreslagna lagen om otillbörlig marknadsföring. Med stöd av generalklausulen kan man vid vite förbjuda näringsidkare att använda sådana beteckningar vid marknadsföring av varor, och den särskilda straffbestämmelsen om vilseledande framställningar kan tillämpas mot den som uppsåtligen lämnar vilseledande uppgifter om en varas geografiska ursprung. Vid utdömande av vite eller straff kan domstol förordna att den vilseledande beteckningen skall utplånas eller ändras så att den inte längre är vilseledande, och i avvaktan på ett sådant förordnande kan varan tas i beslag.

Det nu anförda synes mig starkt tala för att 1913 och 1914 års lagar bör upphävas och att någon särskild lagstiftning om oriktiga ursprungsbeteckningar vid sidan av den föreslagna lagen om otillbörlig marknadsföring inte behövs. Ingen av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan har motsatt sig utredningens förslag att de båda lagarna upphävs.

Emellertid uppkommer frågan om Sveriges anslutning till Pariskonventionen och Madridöverenskommelsen innefattar någon förpliktelse att bibehålla lagstiftning av den innebörd vi f. n. har. Syftet med konventionsreglerna får anses vara att sörja för att det finns verksamma medel att undertrycka spridning av varor med vilseledande ursprungsbeteckningar. Detta syfte tillgodoses som jag nyss nämnt väl av den föreslagna lagen om otillbörlig marknadsföring. Visserligen gäller enligt de båda konventionerna i princip att den nationella lagstiftningen skall innehålla regler antingen om beslag vid införsel eller införselförbud eller om beslag inom landet. Något absolut krav på sådana regler torde dock ingendera konventionen få anses innefatta, utan i och för sig torde det vara tillräckligt att lagstiftningen ger samma skydd åt utländska som åt inhemska intressen. Sistnämnda krav uppfylls av de lagregler jag föreslår. Jag har därför kommit till den slutsatsen att det inte skulle strida mot våra internationella åtaganden att i samband med införandet av den nya lagen om otillbörlig marknadsföring upphäva 1913 och 1914 års lagar utan att ersätta dem med några nya specialregler. Att med hänsyn till vad Madridöverenskommelsen innehåller om vinodlingsprodukter behålla särlagstiftning i detta ämne torde, som utredningen framhåller, inte vara behövligt, eftersom distributionen av sådana produkter handhas och kontrolleras av statliga företag och organ.

Förslag om upphävande av 1913 och 1914 års lagar har tagits in i två särskilda lagar. Utredningen har inte föreslagit några övergångsbestämmelser till reglerna om upphävande av de båda lagarna. I fråga om 1914 års lag uppkommer inga övergångsproblem. Av 5 § lagen om införande av brottsbalken följer nämligen att ansvar för brott mot 1914 års lag, som har begåtts under denna lags giltighetstid, inte kan ådömas sedan lagen har upphört att gälla, såvida inte handlingen också är straffbar enligt den nya lagen om otillbörlig marknadsföring. Vad härefter beträffar 1913 års lag anser utredningen att det av grunderna till nyssnämnda paragraf i lagen om införande av brottsbalken följer att det inte kan komma i fråga att efter upphävandet av lagen döma ut den där föreskrivna straffavgiften. Däremot innebär förslaget att reglerna om beslag alltjämt skall kunna tillämpas i fråga om vara som har anlänt till Sverige före lagens upphävande. Detta överensstämmer med praxis när det gäller författningar angående importförbud. Jag anser emellertid en sådan åtskillnad i fråga om möjligheterna att tillämpa olika rättsverkningar olämplig. Med hänsyn härtill har i en särskild övergångsbestämmelse till lagen om upphävande av 1913 års lag tagits in regler om att rättsverkan som avses i lagens 2, 7, 8 eller 9 § inte

skall komma i fråga efter det att lagen har upphört att gälla. Detta innebär att beslagtagen vara skall utlämnas till varuägaren utan vidare åtgärder, om inte varan har förklarats förbruten genom beslut som redan har vunnit laga kraft.

8 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets utlåtande enligt 87 § regeringsformen genom utdrag av statsrådsprotokollet inhämtas över förslagen till

1) *lag om otillbörlig marknadsföring,*

2) *lag om ändring i lagen (1931: 152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens,*

3) *lag om ändring i brottsbalken,*

4) *lag om upphävande av lagen (1913: 159) angående förbud mot införsel till riket av varor med oriktig ursprungsbeteckning,*

5) *lag om upphävande av lagen (1914: 422) angående förbud i vissa fall mot varors förseende med oriktig ursprungsbeteckning och saluhållande av oriktigt märkta varor.*

Vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt bifaller Hans Kungl. Höghet Regenten.

Ur protokollet:

Britta Gyllensten

Utredningens förslag

till

Lag

om otillbörlig konkurrens

Allmän bestämmelse

1 §

I näringsverksamhet får ej vidtagas konkurrensåtgärd, genom vilken hederlighet och god affärsmoral åsidosättes gentemot konsumenter eller näringsidkare.

Om särskilda slag av otillåtna handlingar stadgas i 2—5 §§.

Vilseledande reklam m. m.

2 §

Näringsidkare får ej använda oriktig eller vilseledande framställning, ägnad att påverka efterfrågan på eller utbudet av vara, tjänst eller annan nyttighet.

Näringsidkare får ej heller använda framställning, som på grund av sin utformning eller genom att den angår ovidkommande förhållande är otillbörlig gentemot annan näringsidkare och ägnad att ha sådan verkan som i första stycket sägs.

Bestämmelserna i första och andra styckena äga motsvarande tillämpning på sammanslutning av näringsidkare samt på den som är anställd hos eller fullgör uppdrag för näringsidkare eller sådan sammanslutning.

Företagsspioneri och missbruk av företagshemlighet m. m.

3 §

Ingen får på otillbörligt sätt bereda sig tillgång till företagshemlighet. Har någon på otillbörligt sätt berett sig tillgång till företagshemlighet, får han ej använda eller yppa denna.

Den som är anställd hos eller fullgör uppdrag för näringsidkare får ej heller obehörigen använda eller yppa företagshemlighet, till vilken han fått tillgång på annat sätt än i första stycket sägs.

Har någon fått tillgång till företagshemlighet genom att annan, honom veterligen, handlat i strid mot första eller andra stycket, får han ej obehörigen använda eller yppa denna.

4 §

Anställd eller annan, som anförtrotts teknisk förebild eller teknisk föreskrift för utförande av arbete eller för affärsändamål, får ej obehörigen använda eller giva annan del av denna.

Har någon fått tillgång till teknisk förebild eller teknisk föreskrift genom att annan, honom veterligen, handlat i strid mot första stycket, får han ej obehörigen använda eller giva annan del av denna.

Bestickning i näringsverksamhet m. m.

5 §

Till den som är anställd hos eller fullgör uppdrag för näringsidkare får man ej lämna, utlova eller erbjuda muta eller annan otillbörlig förmån, ägnad att förmå mottagaren att i tjänsten eller vid uppdragets fullgörande gynna bestickaren eller annan.

Den som är anställd hos eller fullgör uppdrag för näringsidkare får ej mottaga, låta åt sig utlova eller begära muta eller annan otillbörlig förmån, ägnad att förmå honom att i tjänsten eller vid uppdragets fullgörande gynna bestickaren eller annan.

Bestämmelserna i första och andra styckena äga motsvarande tillämpning på otillbörlig belöning för att mottagaren i tjänsten eller vid uppdragets fullgörande gynnat bestickaren eller annan.

Påföljder m. m.

6 §

Vidtager någon åtgärd, som avses i 1 § första stycket, eller använder någon framställning, som avses i 2 §, äger domstol vid vite förbjuda honom att fortsätta därmed.

Om ett fortsättande av handlingen kan förväntas medföra allvarliga olägenheter för konsumenter eller näringsidkare, äger domstol meddela vitesförbud för tiden intill dess lagakraftägande dom föreligger. Bestämmelserna i 15 kap. 5 och 6 §§ rättegångsbalken äga motsvarande tillämpning vid sådant beslut.

7 §

Den som uppsåtligen bryter mot 2—5 §§ dömes till böter eller fängelse i högst ett år. Är brott mot 2 § att anse såsom ringa, dömes ej till ansvar.

För försök till gärning, som avses i 3 § första stycket första punkten, dö-

mes till ansvar enligt vad i 23 kap. brottsbalken stadgas.

Är gärning, som avses i 2 §, att bedöma såsom svindleri eller är gärning, som avses i 3 och 4 §§, att bedöma såsom trolöshet mot huvudman eller är gärning, som avses i 5 §, att bedöma såsom bestickning eller tagande av muta enligt brottsbalken, äger första stycket ej tillämpning.

8 §

Om flera medverkat till brott mot denna lag, gäller vad i 23 kap. brottsbalken är stadgat.

9 §

Den som överträder med stöd av 6 § meddelat förbud eller gör sig skyldig till brott mot denna lag skall ersätta uppkommen skada.

Talan om skadestånd får avse skada endast under de senaste fem åren innan talan väcktes. För skada under tid dessförinnan är rätten till ersättning förlorad.

10 §

Talan om förbud enligt 6 § får föras av myndighet som Konungen bestämmer samt av envar som lider förfång av åtgärden eller framställningen ävensom av sammanslutning av konsumenter eller löntagare eller sammanslutning av näringsidkare.

Åtal för brott mot 2 § får väckas av myndighet som Konungen bestämmer samt av sammanslutning av konsumenter eller löntagare eller sammanslutning av näringsidkare. Därvid skall iakttagas vad i 20 kap. 8 § rättegångsbalken är stadgat.

Brott mot 3 eller 4 § får åtalas av åklagare endast om målsägande angiver brottet till åtal.

11 §

Vid brott mot 2 § eller överträdelse av förbud, meddelat med stöd av 2 §, äger rätten efter vad finnes skäligt förordna att oriktig eller vilseledande eller enligt 2 § andra stycket otillbörlig framställning, som är anbragt på vara eller förpackning eller innehålles i reklamtryck, affärshandling eller dylikt, skall utplånas eller ändras så att missbruk därav ej kan ske. Kan sådan åtgärd ej ske annorledes, äger rätten förordna att egendomen skall förstöras.

Egendom, som avses i första stycket, får tagas i beslag i avbidan på förordnande som där sägs. Föreskrifterna om beslag i brottmål i allmänhet äga därvid tillämpning.

12 §

Vid brott mot 3 eller 4 § äger rätten på yrkande av målsäganden förordna att missbrukad förebild, föreskrift eller annan handling eller efterbildning därav skall överlämnas till honom.

Egendom, som avses i första stycket, får tagas i beslag i avbidan på förordnande som där sägs. Föreskrifterna om beslag i brottmål i allmänhet äga därvid tillämpning.

13 §

Vid brott mot 5 § skall lämnad eller mottagen muta eller annan otillbörlig förmån eller otillbörlig belöning förklaras förverkad till kronan. Föreskrifterna i 36 kap. brottsbalken äga därvid tillämpning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1968.

Genom denna lag upphävas dels lagen den 29 maj 1931 med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens med undantag av vad däri är stadgat om illojal användning av kännetecken, dels lagen den 4 juni 1913 angående förbud mot införsel till riket av varor med oriktig ursprungsbeteckning, dels lagen den 9 oktober 1914 angående förbud i vissa fall mot varors förseende med oriktig ursprungsbeteckning och saluhållande av oriktigt märkta varor, dels ock kungörelsen den 22 maj 1953 (nr 320) angående skydd för vissa utländska ursprungsbeteckningar.

Grundregler för reklam

Inledning

Dessa internationella grundregler för reklam, vilka sammanställts av Internationella Handelskammaren, har till syfte att stärka känslan av ansvar mot konsument och samhälle hos alla dem som arbetar med reklam samt att motverka att reklamen blir missbrukad.

Grundreglerna fastslår de minimikrav som bör ställas på reklamen från affärsetisk synpunkt. Grundreglerna gäller för all reklam, oavsett vilket reklammedel som används.

Tillsynen över att grundreglerna efterlevs skall utövas av det eller de bedömande organ inom näringslivet i respektive land som anförtrotts denna uppgift eller i förekommande fall på det internationella planet Internationella Handelskammarens Council on Advertising Practice.

Grundreglerna är uppdelade i två avdelningar: Del I, Regler för reklam, och Del II, Partsrelationer inom reklamen. Del I består av två kapitel: A. Allmänna förhållningsregler — gällande all reklam — samt B. Tillämpningsregler. Till kapitlet Allmänna förhållningsregler är såsom bihang fogade Särskilda anvisningar för reklam vid vissa säljmetoder samt för reklam för vissa varor och tjänster riktad till den slutlige konsumenten. Internationella Handelskammarens Råd kan efter att ha hört kammarens nationalkommittéer komplettera de särskilda anvisningarna med ytterligare anvisningar för vissa varor och tjänster om utvecklingen anses kräva detta.

Del. 1. Regler för reklam

Grundreglernas bakgrund och syfte

Reklamen är ett nödvändigt led i marknadsföringen. Den tjänar på ett betydelsefullt sätt såväl konsument som näringsliv och samhällsekonomi.

Reklamen har ett socialt ansvar mot konsumenten och mot samhället.

— All reklam skall vara förenlig med gällande lag. Den skall vidare vara förenlig med goda seder och den skall vara hederlig och vederhäftig.

— All reklam skall utformas så att den är förenlig med god sed i konkurrensen näringsidkare emellan.

Reklamen är för sin framgång beroende av att allmänheten kan lita på den.

— All reklam skall därför utformas så att allmänheten får respekt och förtroende för reklamen.

A. Allmänna förhållningsregler

Goda seder

Artikel 1

Reklam får ej innehålla framställning i ord eller bild som strider mot goda seder.

Hederlighet

Artikel 2

Reklam får ej missbruka konsumentens förtroende och får ej söka dra fördel av oerfarenhet eller bristande kunskaper hos konsumenten.

Artikel 3

Reklam får ej vädja till övertro och vidskepelse.

Reklam får ej utan vägande skäl spela på rädsla och fruktan.

Vederhäftighet

Artikel 4

Reklam får ej innehålla framställning i ord eller bild som direkt eller indirekt — genom antydningar, utelämnanden eller oklart framställningssätt — är ägnad att vilseleda konsumenten.

Överdrivna påståenden, vilka framstår som faktiska uppgifter, får ej användas om de kan verka vilseledande.

Den omständigheten att annonsören eller annan i efterhand tillhandagår konsumenten med rättvisande upplysningar medför ej att ett vilseledande reklammeddelande kan anses försvarligt.

Vägledande exempel till artikel 4

a) Reklam får ej vilseleda om

— den utbjudna varans egenskaper, exempelvis dess sammansättning eller konstruktion, dess användbarhet eller lämplighet, dess kommersiella eller geografiska ursprung;

— den utbjudna varans pris och värde eller köpvillkoren;

— de tjänster som är förenade med köp, däribland leveranssätt, utbyte, returrätt, reparation och underhåll;

— innebörden och värdet av garanti knuten till varan; ordet »garanti» eller andra jämförliga uttryck får ej användas, såvida icke dels samtliga garantivillkor dels rätten till och sättet för reklamation klart anges i reklamen eller skriftliga uppgifter härom finns tillgängliga för köparen antingen på säljstället eller vidfogade varan;

— förekomsten av patentskydd eller industriellt rättsskydd av annat slag

för varan eller om innehavet av medaljer, priser, diplom och andra utmärkelser.

b) Reklamen får ej heller vilseleda om

— annan vara på marknaden, dennas egenskaper, pris och värde, köpvillkoren eller de tjänster som är förenade med köp av sådan annan vara;

— tillförlitligheten av uppgifter som annan annonsör lämnat i sin reklam.

c) Vetenskapliga och tekniska termer, statistiska uppgifter, citat ur facklitteratur och liknande bör användas med aktsamhet och känsla av särskilt ansvar inför konsumenten. Statistiska uppgifter som har begränsad giltighet får ej ge sken av att vara allmängiltiga.

d) Reklam vari uppges att man genom köp av viss vara gynnar välgörande ändamål får ej vilseleda beträffande den andel av intäkterna som tillfaller det välgörande ändamålet.

Intyg och åberopanden

Artikel 5

Intyg som används i reklam skall vara äkta och får ej innehålla framställning i ord eller bild som är ägnad att vilseleda. Intyg får ej användas i reklam på ett vilseledande sätt. Föråldrade eller av annan anledning inaktuella intyg får ej användas.

I reklam får ej viss person, visst företag eller viss institution åberopas utan vederbörligt tillstånd.

Bild av person som kan identifieras på bilden får ej heller användas utan vederbörligt tillstånd.

Misskreditering

Artikel 6

Reklam får ej innehålla anspelningar på annat företag eller annan vara ägnad att utsätta företaget eller varan för ringaktning eller löje.

Renommésnyltning

Artikel 7

Reklam får ej utformas så att det goda anseende (renommé), som är förknippat med annat företags firma eller kännetecken eller som företaget uppnått genom en reklamkampanj, utnyttjas på ett otillbörligt sätt.

Reklamefterbildning

Artikel 8

Efterbildning av reklam — illustration, komposition (layout), text, slagord, förpackning, etikett eller annan utstyrsel — som annonsör brukar i visst

land får ej ske vare sig i detta land eller i annat land, om användning av efterbildningen är ägnad att medföra förvirring på marknaden eller gör det omöjligt för annonsören att utsträcka användningen av sin reklam inom landet eller till annat land och en sådan vidgad användning objektivt sett kan förutses.

Reklammarkering

Artikel 9

Reklam skall vara lätt att identifiera som sådan; detta gäller all reklam oavsett dess utformning och oavsett vilket reklammedel som används. Sker publiceringen i reklammedium som även innehåller nyheter och annat redaktionellt material skall reklamen presenteras så att konsumenten omedelbart kan skilja den från det övriga materialet.

Säkerhetssynpunkter

Artikel 10

Reklam får ej innehålla framställningar i bild, som visar riskfyllda situationer där normala säkerhetsmått åsidosatts och som därför kan befaras främja oaktsamhet.

Särskild försiktighet härvidlag är påkallad beträffande bilder där barn förekommer.

Reklam till barn och sjuka

Artikel 11

Reklam som riktas till barn eller ungdom får ej innehålla framställning i ord eller bild som kan medföra fysiska skadeverkningar eller kan menligt påverka dem i psykiskt eller moraliskt hänseende. Sådan reklam får ej heller söka utnyttja barns naturliga godtrogenhet eller ungdomars bristande erfarenhet och får inte missbruka deras lojalitetskänsla.

Artikel 12

Reklam som riktas till sjuka människor får ej söka dra fördel av deras förhoppningar om bättring eller tillfrisknande eller utnyttja deras bristande förmåga att kritiskt bedöma utfästelser om bättring eller tillfrisknande från sjukdom.

B. Tillämpningsregler

Ansvar

Artikel 13

Ansvariga för att grundreglerna iakttas är

a) annonsören samt den som framställer eller förmedlar reklamen;

b) utgivaren eller annan företrädare för den som publicerar eller sprider reklamen.

Var och en som medverkar vid planering, framställning eller spridning av reklam skall vidta de åtgärder som rimligen kan ankomma på honom för att grundreglerna skall bli följda.

Detta ansvar gäller reklamen i dess helhet, dess innehåll såväl som dess form, däri inbegripet intyg och framställningar i ord eller bild som hämtas från annat håll. Att reklamens innehåll eller form helt eller delvis hämtats från annat håll kan ej åberopas såsom ursäkt, om grundreglerna blivit åsidosatta.

Artikel 14

Annonsör, den som framställer eller förmedlar reklam eller den som publicerar eller sprider reklam får ej ta befattning med en reklam som vederbörligt bedömande organ inom näringslivet funnit strida mot reglerna.

Tolkning

Artikel 15

Grundreglerna skall tillämpas efter anda och bokstav. Eftersom skilda reklammedel (press, TV, radio, affischering, film osv.) har olika karaktär och egenskaper är det inte utan vidare givet att framställning som kan accepteras i ett reklammedel också är godtagbar i annat reklammedel.

Reklam bör bedömas med hänsyn till dess förväntade verkan på konsumenten; härvid bör beaktas att konsumenten i regel påverkas av det helhetsintryck han får av reklamen vid en snabb kontakt med den.

Artikel 16

Ordet »reklam» i grundreglerna är att tolka i vidaste bemärkelse och innefattar varje yttring av reklam och kommersiell publicitet (inbegripet PR).

Ordet »vara» omfattar här även tjänst (prestation).

Med »konsument» avses här envar som ett reklambudskap vänder sig till.

Bevisskyldighet

Artikel 17

Annonsören skall vara beredd att inför vederbörligt bedömande organ inom näringslivet visa riktigheten av uppgift, påstående eller annan fram-

ställning i ord eller bild, om framställningens vederhäftighet med fog blivit ifrågasatt.

Särskilda anvisningar

för reklam vid vissa säljmetoder samt för reklam för vissa varor och tjänster riktad till den slutlige konsumenten

Dessa särskilda anvisningar bygger på de allmänna förhållningsreglerna i grundreglerna och bör tolkas mot bakgrund av dessa.

A. Reklam vid vissa säljmetoder

Reklam för säljfrämjande åtgärder

Artikel A 1

Reklam, som erbjuder konsument att delta i lotteri eller pristävling i säljfrämjande syfte, reklam som erbjuder tilläggsförmån (premium) eller »gåva» till konsument samt reklam för annan säljfrämjande åtgärd, exempelvis rabattmärkes- eller kombinationserbjudande, bör klart ange samtliga villkor för erbjudandet. Denna reklam får ej utformas på sådant sätt att den förleder konsumenten att överskatta erbjudandets värde.

(I en del länder är vissa säljfrämjande åtgärder underkastade särskild rättslig reglering.)

Reklam för postorder

Artikel A 2

Vid postorderreklam är särskild aktsamhet påkallad eftersom konsumenten i regel inte bereds tillfälle att bese varan före köpet.

Postorderreklam skall innehålla

— klar och rättvisande beskrivning av den erbjudna varan samt klara och rättvisande uppgifter om pris, leveransvillkor inbegripet ungefärlig leveranstid, betalningssätt, returrätt och eventuell efterföljande service;

— rättvisande uppgifter om vem som är annonsör, bland annat sådana upplysningar som konsumenten måste ha tillgång till för att utan omgång kunna komma i personlig kontakt med annonsören eller behörigt ombud för denne; reklam, som enbart hänvisar till en tillfällig adress eller till ett postfacksnummer, kan ej godtas.

Reklam för avbetalnings- och kreditsälj

Artikel A 3

Reklam för avbetalnings- och kreditsälj skall vara så utformad, att missförstånd ej rimligen kan uppkomma beträffande det totala priset för varan i annonserat utförande eller köpvillkoren i övrigt.

B. Konsumentreklam för vissa varor och tjänster

Reklam för läkemedel och medicinsk behandling

Artikel B 1

Reklam för läkemedel och medicinsk behandling — i det följande kallad medicinsk reklam — får ej innehålla framställning ägnad att vilseleda konsumenten om läkemedlets sammansättning, egenskaper eller verkan, om beskaffenheten eller verkan av den medicinska behandlingen eller om läkemedlets eller behandlingens lämplighet för angivet ändamål.

Överdrivna uppgifter kan ej godtas i medicinsk reklam.

Medicinsk reklam får ej innehålla löfte om bot för sjukdom om inte löftets riktighet kan objektivt dokumenteras. Medicinsk reklam får ej heller innehålla framställning som, om anvisningarna däri följs, kan befaras leda till att den som är sjuk blir sämre. Särskild försiktighet är påkallad i följande fall:

— sjukdom som kräver läkarvård; i reklamen får ej öppet eller förtäckt erbjudas läkemedel för eller råd beträffande behandling av sådan sjukdom;

— diagnos och behandling per korrespondens; i reklamen får ej sådan diagnos eller behandling av sjukdom erbjudas och ej heller får från enskilda personer infordras skriftlig redogörelse för sjukdomssymtom för att rådgivning eller behandling per korrespondens därmed skall möjliggöras;

— hypnos; i reklamen får ej i någon form erbjudas diagnos eller behandling av sjukdom eller sjukdomssymtom medelst hypnos.

Medicinsk reklam får ej utan vägande skäl hos konsumenten framkalla rädsla för att han lider av viss sjukdom eller för att han, om han icke använder visst läkemedel eller undergår viss behandling, kan drabbas av sjukdom eller få sitt hälsotillstånd försämrat.

I medicinsk reklam får ej läkarutlåtanden eller kliniska undersökningar åberopas, om icke deras riktighet i och för sig kan objektivt dokumenteras och de med fog kan åberopas i föreliggande sammanhang. Det sagda gäller även framställningar i bild med medicinsk anknytning, använda på ett sätt som ger intryck av råd eller rekommendationer från opartiskt och kvalificerat läkarhåll.

»Högskola», »klinik», »institut», »laboratorium» och liknande benämningar får ej brukas i medicinsk reklam, såvida icke den åberopade inrättningen verkligen gör skäl för benämningen.

Reklam för alkoholhaltiga drycker

Artikel B 2

Reklam för alkoholhaltiga drycker får ej främja missbruk av sådan dryck och får ej heller riktas till barn och ungdom.

Reklam för cigarretter och andra tobaksvaror

Artikel B 3

Reklam för tobaksvaror får ej främja överdrivet bruk av tobak och får ej heller riktas till barn och ungdom.

Reklam för lån och kapitalplacering

Artikel B 4

Reklam vari lån erbjuds får ej innehålla uppgifter ägnade att vilseleda allmänheten om lånevillkoren. Reklam som inbjuder till kapitalplacering får ej vilseleda om den erbjudna säkerheten, om den verkliga eller förväntade avkastningen eller om villkoren för amortering och inlösen.

Reklam för utbildningskurser

Artikel B 5

Reklam för utbildningskurser får ej innehålla vilseledande utfästelser om anställning eller överdrivna uppgifter om anställnings- eller inkomstmöjligheter för kursdeltagare. I sådan reklam får ej heller erbjudas examina eller yrkesbeteckningar, som icke vunnit officiellt eller allmänt erkännande.

Reklam för hemtillverkning

Artikel B 6

Reklam för hemtillverkning skall innehålla en rättvisande beskrivning av erbjudandet.

Innebär erbjudandet att betalning uttas för maskiner eller material och delar som tillhandahålls hemtillverkaren, och att de varor som tillverkas av honom köps upp, skall reklamen innehålla de upplysningar som fordras för att läsaren skall kunna rätt bedöma erbjudandet.

Reklam för arrangerade resor

Artikel B 7

Vid reklam för arrangerade resor är särskild aktsamhet påkallad så att konsumenten ej blir besviken.

Resebroschyr och annan reklam som innehåller närmare beskrivning av arrangerad resa skall uppta fullständiga och rättvisande upplysningar om

— det företag eller den organisation som ansvarar för resan;

— färdsättet (däri inbegripet såvitt möjligt uppgifter om det företag, som svarar för transporten, samt om typ och klass på flygplan eller annat transportmedel);

— resmålet och färdvägen;

— resans varaktighet och längden av uppehållet på varje ort;

— inkvarteringens beskaffenhet och vilka måltider som ingår i resan;

— eventuella särskilda arrangemang (underhållning, rundturer osv.);

— totalpriset för resan i den form den presenterats i reklamen (åtminstone uppgift om minimi- och maximipriset) samt de tjänster som ingår i priset (bagagetransport, drickspengar m. m.).

Del 2. Partsrelationer inom reklamen

Utvecklingen av en sund och riktig reklam förutsätter att det råder goda relationer mellan alla berörda parter. Affärsmetoder som kan menligt påverka det goda förhållandet dem emellan skall undvikas.

Alla som framställer reklam eller som säljer eller förmedlar reklamutrymme eller liknande skall vara beredda att förelägga sina uppdragsgivare uttömmande och rättvisande upplysningar om de tjänster som erbjuds.

Köpare av reklamutrymme eller reklamtid skall få uppgifter om upplaga eller motsvarande för ifrågavarande reklammedium samt skall få uppgifterna belagda antingen genom publicerad dokumentation — helst från ett trepartsorgan tillsatt av annonsörer, annonsbyråer och reklammedia — eller också på något annat sätt. Köparen skall även få ta del av alla tillgängliga uppgifter om hur många personer hans reklam når och kvalitativa data beträffande dessa. Han skall vidare upplysas om de metoder genom vilka man fått fram uppgifterna.

Varje reklammedium skall utge och tillhandahålla prislista med entydiga och fullständiga uppgifter om priser och rabatter för reklam och reklamutrymmen av olika slag.

1) Förslag
till

Lag

om otillbörlig marknadsföring

Härigenom förordnas som följer.

1 §

Företager näringsidkare vid marknadsföring av vara eller tjänst reklamåtgärd eller annan handling, som strider mot god affärssed eller annars är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare, kan marknadsrådet meddela honom förbud att fortsätta därmed eller företaga annan liknande handling. Förbud skall förenas med vite, om ej detta av särskilda skäl är obehövligt.

Förbud kan meddelas även anställd hos näringsidkare och annan som handlar på näringsidkares vägnar samt var och en som i övrigt väsentligt bidragit till handlingen.

2 §

Näringsidkare som vid marknadsföring av vara eller tjänst uppsåtligen använder vilseledande framställning, vilken avser hans egen eller annans näringsverksamhet och är ägnad att påverka efterfrågan på varan eller tjänsten, dömes till böter eller fängelse i högst ett år.

Första stycket äger motsvarande tillämpning på anställd hos näringsidkare och annan som handlar på näringsidkares vägnar.

3 §

Näringsidkare som erbjuder konsument att mot märke eller annat bevis, vilket utlämnas vid försäljning av vara eller tjänst, erhålla annat än pengar dömes till böter eller fängelse i högst ett år. Detta gäller dock ej om beviset ger rätt endast till översyn, reparation eller liknande med avseende på det sålda.

4 §

Näringsidkare som i annat fall än som avses i 3 § till konsument bjuder ut två eller flera varor för ett gemensamt pris eller erbjuder konsument som köper viss vara att utan ersättning eller mot särskilt lågt pris förvärva även annan vara dömes, om varorna uppenbart saknar naturligt samband och förfarandet försvårar för konsumenten att bedöma erbjudandets värde, till böter eller fängelse i högst ett år. Vad som sägs här om vara gäller även tjänst.

5 §

Gärning som innefattar överträdelse av vitesförbud föranleder ej ansvar enligt denna lag.

I ringa fall dömes ej till straff för gärning som avses i 2, 3 eller 4 §.

6 §

Fråga om förbud enligt 1 § upptages efter ansökan. Sådan ansökan göres av konsumentombudsmannen. Beslutar denne för visst fall att ej göra ansökan, får ansökan göras av näringsidkare som beröres av handlingen eller av sammanslutning av näringsidkare, konsumenter eller löntagare.

7 §

Beslut i fråga om förbud enligt denna lag utgör ej hinder att samma fråga prövas på nytt, när ändrade förhållanden eller annat särskilt skäl föranleder det.

8 §

Om särskilda skäl föranleder det, kan förbud meddelas även för tiden till dess slutligt beslut föreligger.

9 §

Fråga om förbud enligt 1 § får i fall som ej är av större vikt prövas av konsumentombudsmannen genom förbudsföreläggande.

Förbudsföreläggande innebär att den som misstänkes ha företagit handling som avses i 1 § till godkännande omedelbart eller inom viss tid förelägges förbud vid vite att fortsätta därmed eller företaga annan liknande handling.

Har föreläggande godkänts, gäller det som förbud som meddelats av marknadsrådet enligt 1 §. Godkännande som sker sedan den i föreläggandet utsatta tiden har gått till ända är dock utan verkan.

Närmare bestämmelser om förbudsföreläggande meddelas av Konungen.

10 §

Talan om utdömande av vite föres vid allmän domstol av åklagare efter anmälan av konsumentombudsmannen eller annan som ansökt om förbudet.

Allmänt åtal för brott mot denna lag får väckas endast efter anmälan eller medgivande av konsumentombudsmannen.

11 §

I samband med att vite utdömes eller ansvar ådömes enligt denna lag kan domstolen efter vad som är skäligt förordna, att vilseledande framställning som finns på vara, förpackning, reklamtryck, affärshandling eller dylikt,

skall utplånas eller ändras så att den icke längre är vilseledande. Kan detta syfte ej uppnås på annat sätt, kan domstolen förordna att egendomen skall förstöras.

Egendom som avses i första stycket får tagas i beslag i avvaktan på förordnande som sägs där. Därvid gäller i tillämpliga delar föreskrifterna om beslag i brottmål.

Första och andra styckena äger motsvarande tillämpning på erbjudande som avses i 3 §.

12 §

Den som bryter mot förbud eller gör sig skyldig till brott mot denna lag skall ersätta skada som därigenom uppkommer för konkurrerande näringsidkare.

Rätt till ersättning för skada är förlorad, om talan ej väckes inom fem år från det skadan uppkom.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1971.

4) Förslag

till

Lag

om upphävande av lagen (1913:159) angående förbud mot införsel till riket av varor med oriktig ursprungsbeteckning

Härigenom förordnas, att lagen (1913: 159) angående förbud mot införsel till riket av varor med oriktig ursprungsbeteckning skall upphöra att gälla vid utgången av år 1970. Efter denna tidpunkt skall rättsverkan som avses i 2, 7, 8 eller 9 § nämnda lag ej vidare ifrågakomma.

Utdrag av protokoll, hållet i lagrådet den 30 december 1969.

Närvarande:

f. d. justitierådet LIND,
regeringsrådet MARTENIUS,
justitierådet BERNHARD,
justitierådet HESSER.

Enligt lagrådet den 25 november 1969 tillhandakommet utdrag av protokoll över justitieärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Regenten, Hertigen av Halland, i statsrådet den 30 oktober 1969, hade Kungl. Maj:t förordnat, att lagrådets utlåtande skulle för det i 87 § regeringsformen avsedda ändamålet inhämtas över upprättade förslag till 1) *lag om otillbörlig marknadsföring,* 2) *lag om ändring i lagen (1931: 152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens,* 3) *lag om ändring i brottsbalken,* 4) *lag om upphävande av lagen (1913: 159) angående förbud mot införsel till riket av varor med oriktig ursprungsbeteckning* och 5) *lag om upphävande av lagen (1914: 422) angående förbud i vissa fall mot varors förseende med oriktig ursprungsbeteckning och saluhållande av oriktigt märkta varor.*

Förslagen, som finns bilagda detta protokoll, hade inför lagrådet föredragits av kanslirådet Anders Knutsson.

Lagrådet yttrade:

Förslaget till lag om otillbörlig marknadsföring

1 §

Under uttrycket reklamåtgärd eller annan handling inbegrips framställning, bl. a. sådan som sker i tryckt skrift. I motsats till vad som är fallet enligt 2 § gäller inte den inskränkningen att framställning skall avse näringsidkarens egen eller annans näringsverksamhet. Såsom framgår av lagrådsremissen faller alltså i och för sig under paragrafens ordalag även exempelvis upplysningar rörande ras, religion, politisk åskådning eller personliga förhållanden. Departementschefen förordar emellertid att ingripande mot reklam i tryckt skrift begränsas till sådana framställningar som har rent kommersiella förhållanden till föremål. Och som skäl härför åberopar departementschefen vikten av att undvika en rättstillämpning som

kan te sig tvivelaktig från tryckfrihetsrättslig synpunkt. Denna inskränkning i befogenheten att ingripa när det gäller reklam i tryckt skrift framgår såsom nämnts ej av lagtexten, men detta är ej heller nödvändigt eftersom inskränkningen gäller direkt på grund av tryckfrihetsförordningen. Skulle mot förmodan ske ett ingripande som kan vara att anse såsom stridande mot tryckfrihetsförordningen, får ett förelagt vite inte utdömas.

Departementschefens uppfattning innebär principiellt sett att framställningar i tryckt skrift som har rent kommersiella förhållanden till föremål skulle vara oberörda av tryckfrihetsrätten. Uppfattningen vilar på tankegången att tryckfrihetsförordningen har en begränsad räckvidd. Enligt denna tankegång avser förordningen inte att reglera allt bruk av tryckta skrifter utan begränsar sig till sådant som hänför sig till tryckfrihetsrättens innebörd och syfte. Tankegången är erkänt riktig beträffande lagföring och bestraffning av sådant som förekommer i tryckt skrift.

I fråga om ett annat inslag i tryckfrihetsrätten ter det sig mera tveksamt om tankegången äger giltighet. Det stadgande som närmast kommer i betraktande, när det gäller att ta ställning till spörsmålet om det i 1 § av förslaget föreskrivna förbudsförfarandet skulle strida mot tryckfrihetsförordningen, är 1 kap. 2 § i förordningen. Detta stadgande innehåller att någon tryckningen föregående granskning av skrift eller något förbud mot tryckning därav ej får förekomma. Det skulle nu kunna påstås att stadgandet avser allt som enligt tryckfrihetsförordningen är att anse som tryckt skrift, oavsett om den har ett innehåll som faller inom den ovan angivna begränsningen eller ej. Frågeställningen synes inte tidigare ha blivit mera utförligt behandlad. Emellertid innebär ett uttalande av offentlighetskommittén (SOU 1967: 28 s. 30) att begränsningen gäller också 1 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen. Vidare märkes att den år 1960 utfärdade varumärkeslagen (1960: 644) i 35 § innehåller bestämmelse om rätt för domstol att vid vite förbjuda en person att använda vilseledande varukännetecken. Av förarbetena synes inte framgå att man räknat med att tryckfrihetsförordningen skulle kunna utgöra något hinder härvidlag, ehuru varukännetecken kan vara att hänföra till tryckt skrift. Att vid antagande av den samtidigt tillkomna lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk däremot ansetts nödvändigt att i 1 kap. 8 § andra stycket tryckfrihetsförordningen införa särskild hänvisning till nämnda lag torde förklaras av att det här i stället regelmässigt är fråga om sådant som faller inom begränsningen. — Vad särskilt angår den nu föreslagna lagstiftningen bör framhållas att möjligheten att meddela förbud enligt 1 § inte inträder annat än som följd av ett visst slags förfarande från en näringsidkares sida. Förbudsåtgärden kan från denna synpunkt sägas vara av mera repressiv än preventiv karaktär (jfr Eek, Nya tryckfrihetsförordningen s. 47), vilket kan i sin mån motivera att man på förevarande område uppehåller samma begränsning som enligt vad förut anförts gäller

vid lagföring och bestraffning av vad som förekommer i tryckt skrift. Detta synes också, praktiskt sett, vara den mest tillfredsställande ståndpunkten.

Med hänsyn till det anförda vill lagrådet följaktligen såsom sin mening uttala att stadgandena i 1 § om meddelande av förbud bör kunna godtas från tryckfrihetsrättslig synpunkt även utan tillägg till tryckfrihetsförordningen.

Enligt den i förevarande paragraf intagna generalklausulen skall förbud få meddelas om en näringsidkare vid marknadsföring av vara eller tjänst företagit reklamåtgärd eller annan handling som strider mot god affärssed eller annars är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare. I anslutning härtill framhåller departementschefen att det förhållandet, att rekvisitet »strider mot god affärssed» i lagtexten kompletterats med »annars är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare», anger att marknadsrådet inte är låst till nuläget eller bundet av de värderingar som råder inom auktoritativa kretsar i näringslivet. Det torde sålunda förutsättas att ingripande skall kunna ske mot sådana reklamåtgärder eller andra handlingar, som i och för sig står i överensstämmelse med vad som vid den ifrågavarande tidpunkten inom branschen uppfattas som god affärssed, om reklamåtgärderna eller handlingarna det oaktat kan bedömas såsom otillbörliga mot konsumenter eller näringsidkare. Det lär ligga i sakens natur att detta blir aktuellt endast i undantagsfall. Lagrådet anser för sin del rimligt att möjlighet till ingripande inte skall vara utesluten i sådana fall. Emellertid synes det berörda förhållandet komma till tydligare uttryck om i förutsättningarna för meddelande av förbud enligt paragrafen den omständigheten att ett visst förfarande strider mot god affärssed inte upptas såsom ett rekvisit utan endast ges exemplifierande innebörd. Förutsättningarna för förbud skulle då kunna anges vara, att näringsidkare vid marknadsföring av vara eller tjänst företar reklamåtgärd eller annan handling, som genom att strida mot god affärssed eller på annat sätt är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare.

3 §

Enligt huvudregeln i första punkten straffbelägges det förfarandet att näringsidkare erbjuder konsument att mot märke eller annat bevis, vilket utlämnas vid försäljning av vara eller tjänst, erhålla annat än pengar. Paragrafen motsvarar delvis de nu gällande straffbestämmelserna i 2 § i 1931 års lag i vad dessa under vissa villkor straffbelägger lämnande eller erbjudande av s. k. rabattmärken som är inlösbara i varor.

En praktiskt viktig fråga i detta sammanhang är huruvida till sådant bevis som avses i den nu föreslagna paragrafen är att hänföra vanliga kassakvitton som utlämnas vid kontantköp. Departementschefen nämner inte sådana kvitton bland de typiska exemplen på vad som i paragrafen menas med bevis. I samband med att departementschefen framhåller att det inte

är förbjudet att lämna ut bevis som är inlösbart enbart i pengar framhålls emellertid att det alltjämt blir tillåtet för detaljhandlare att erbjuda kunder rätt att mot företeende av kassakvitton eller andra bevis få ut viss kontant återbäring på gjorda inköp men att återbäring i varor däremot inte får förekomma. — I utredningens betänkande diskuteras i förevarande sammanhang huvudsakligen s. k. trading stamps, varmed väsentligen synes åsyftas sådana rabattmärken som avses i 1931 års lag. Även remissinstanserna synes ha begränsat diskussionen till märken av detta slag.

I de typfall som omfattas av paragrafen är erbjudandet om förmån uteslutande betingat av att konsumenten företer märken av det slag som avses i paragrafen och kan alltså sägas vara knutet till själva märkena. Hur konsumenten förvärvat märkena saknar betydelse. De kan alltså härröra från inköp hos den som gjort erbjudandet men kan också härröra från inköp hos annan. De kan härröra från inköp som konsumenten gjort själv eller från inköp som andra gjort.

Även när erbjudandet går ut på att en förmån erhålles mot kassakvitton kan det vara så utformat, att det är direkt knutet till kassakvittona och alltså gäller oberoende av om kvittona härrör från inköp hos den som gjort erbjudandet eller från inköp hos annan och oberoende av på vad sätt innehavaren förvärvat dem. Kvittona fyller här samma funktion som sådana märken varom nyss varit tal och erbjudanden av förevarande slag omfattas då, om de avser annat än pengar, i princip av stadgandet.

Bedömningen synes kunna bli en annan om, såsom i vissa fall av årsomsättningsrabatt o. d., erbjudandet är begränsat så att det endast gäller i fråga om kassakvitton som härrör från inköp som konsumenten själv gjort direkt hos den som lämnat erbjudandet. Åtminstone om samma förmån gäller för kunder som köper på kredit, framstår ett erbjudande av detta slag såsom knutet till själva inköpen, icke till kassakvittona. Företeendet av dessa är då endast ett sätt för kontantkunden att styrka omfattningen av gjorda inköp; kreditkunden åberopar i stället säljarens bokföring eller utfärdade räkningar. Stadgandet synes böra tolkas så att det inte omfattar fall av denna art.

Det sagda innebär ej att erbjudanden om annan förmån än pengar i fall som nu åsyftas under alla förhållanden skulle vara tillåtna. Stundom torde föreligga förutsättningar att tillämpa 4 §. Avgörande är härvidlag huruvida den form som valts för erbjudandet kan anses försvåra för konsumenten att bedöma erbjudandets värde. Om förmånen utgår t. ex. i form av bevis som gäller som betalning vid inköp efter köparens val i säljarens vanliga sortiment synes nämnda förutsättning ej föreligga; köparen har då, i lika mån som vid de redan gjorda inköpen, möjlighet att bedöma erbjudandets värde. I detta fall blir 4 § inte tillämplig. Detsamma gäller om förmån vid inköp av vara av visst slag ges i form av bevis som ger rätt till inköp av viss ytterligare kvantitet av samma vara. Men om erbjudandet eljest

begränsas till att gälla uttag av viss eller vissa varor, kan det föreligga svårighet för konsumenten att bedöma erbjudandets värde och i dylika fall kan 4 § bli tillämplig.

Angående den straffrättsliga innebörden av förevarande stadgande vill lagrådet rikta uppmärksamheten på några spörsmål, som möjligen kan befinnas tveksamma. Straffbudet riktar sig uttryckligen mot näringsidkare. Att specialsubjekt sålunda angivits torde vara att uppfatta som en övervägande objektiv kvalifikation i brottsbeskrivningen. Detta skulle då medföra, att i den mån medverkansreglerna är tillämpliga, straff för medverkan kan ådömas även den som inte är att anse som näringsidkare. Det torde dock knappast vara avsett att en underordnad, som inte intar någon ledande ställning, skall kunna drabbas av straff. — Beträffande det subjektiva rekvisitet synes finnas anledning anta att det bör fordras att näringsidkaren visat någon om också lindrig oaktsamhet. — Vad angår möjligheten att överflytta ansvaret lär det kunna åberopas skäl för att näringsidkare skall kunna överflytta sin övervakningsplikt på en befattningshavare med självständig ställning, exempelvis till föreståndaren för en filial på annan ort än den där näringsidkaren själv är bosatt. Föreståndaren skulle då kunna fällas till ansvar enligt förevarande lagrum. Näringsidkaren själv skulle dock inte undgå ansvar om han utsett en inkompetent ställföreträdare och ej heller om han underlåter att ingripa vid misstanke om lagöverträdelse. — Dessa och liknande frågor kan emellertid enligt lagrådets mening överlämnas åt rättstillämpningen.

Vad som nyss sagts äger motsvarande tillämpning beträffande 4 §.

4 §

I denna paragraf straffbeläggs vissa andra former av kombinationsutbud än de som avses i 3 §. Bland annat upptas här det fallet att näringsidkare erbjuder konsument som köper viss vara att utan ersättning eller mot särskilt lågt pris förvärva även annan vara. Den valda formuleringen kan ge anledning till tvekan huruvida straffbudet omfattar även ett erbjudande som innebär att konsument vid köp vid ett och samma eller flera tillfällen av varor till visst belopp äger förvärva annan vara gratis eller till särskilt lågt pris. Innefattar erbjudandet att sådant förvärv kan ske mot märke eller bevis som utlämnas vid försäljning av vara blir 3 § tillämplig. Sker förvärvet däremot utan att märke eller bevis kommer till användning bör enligt lagrådets mening förfarandet hänföras under straffbudet i förevarande paragraf. Lagrummet bör därför i denna del jämkas på sådant sätt att det kommer att vinna tillämpning på näringsidkare som erbjuder konsument att vid köp av vara förvärva även annan vara utan ersättning eller mot särskilt lågt pris.

Angående den straffrättsliga innebörden av paragrafen hänvisar lagrådet ytterligare till vad som anförts under 3 §.

5 §

I paragrafens första stycke föreskrivs att gärning som innefattar överträdelse av vitesförbud ej föranleder ansvar enligt den föreslagna lagen. Av specialmotiveringen framgår att regeln är avsedd att förhindra att en och samma handling drabbas av dubbla påföljder enligt lagens bestämmelser, nämligen både vite och straff. Den som handlat i strid mot någon av bestämmelserna i 2—4 §§ och därigenom tillika överträtt ett honom tidigare meddelat vitesförbud skall sålunda för denna handling inte dömas till straff enligt de nämnda lagrummen utan drabbas enbart av vitespåföljden. Lagrådet vill framhålla att regeln sådan den utformats i lagtexten har verkningar som i vissa fall sträcker sig något längre än som föranleds av det i remissprotokollet angivna syftet. I det läge som förutsätts i lagrummet inträder sålunda straffrihet oberoende av om vitet utdöms eller ej. Att gärningen ej föranleder straff om den innefattar överträdelse av vitesförbud torde vidare leda till att medverkan, som är att bedöma som medhjälp till brott enligt 2—4 §§ eller anstiftan av sådant brott, inte föranleder straff om gärningsmannen överträder ett honom meddelat vitesförbud. En ytterligare konsekvens torde vara att en legal ställföreträdare för en juridisk person inte kan dömas till straff enligt den föreslagna lagen för en handling som innefattar överträdelse av ett mot den juridiska personen riktat vitesförbud.

11 §

Paragrafen ger domstol möjlighet att förordna om åtgärder för att förebygga missbruk av vara, förpackning o. d., på vilken finns vilseledande framställning. Stadgandet har väsentligen utformats med 36 § varumärkeslagen som förebild. Angående sistnämnda bestämmelse anförde departementschefen vid remissen till lagrådet att då det är fråga om ingripande som strider mot allmänt intresse åtgärderna bör äga karaktär av förverkande och sålunda av domstolen föreskrivas ex officio. Detsamma torde gälla det nu ifrågavarande stadgandet.

Enligt stadgandet kan förordnande om åtgärder ges i samband med att vite döms ut eller ansvar ådöms enligt lagen. I båda fallen förutsätts alltså att den sanktion det gäller utdöms. Det kan emellertid ifrågasättas om inte stadgandet i detta avseende är väl snävt avfattat. Detta gäller särskilt när åtgärder ifrågakommer med anledning av att någon överträtt föreskrifterna i 2—4 §§. Hänsyn till den allmänhet som kan bli vilseledd och till målsäganden, dvs. den näringsidkare som lider skada av den vilseledande framställningen, kräver i vissa fall att ingripande skall kunna ske redan när objektivt sett ett överträdande av de nämnda föreskrifterna föreligger, även om överträdandet t. ex. på grund av brist i det subjektiva rekvisitet ej föranleder straff.

I den föreslagna lagtexten anges att ingripande, om sådant finnes befogat, skall ske i samband med att sanktion utdöms. Man torde här avse att ge

uttryck åt den i remissprotokollet uttalade uppfattningen att ingripande bara skall kunna ske mot den som gjort sig skyldig till ett brottsligt förfarande eller överträtt ett vitesförbud. Hänsyn till allmänhet och målsägande kräver emellertid att möjlighet bör stå öppen att ingripa med förverkande icke endast hos gärningsman eller medverkande utan även i vissa fall hos tredje man.

De utvidgningar av befogenheten att föreskriva åtgärder som lagrådet sålunda förordar synes komma till uttryck om man låter paragrafen inledas med orden »Vid överträdelse av vitesförbud eller av föreskrift i 2—4 §§ kan domstol efter vad».

Vidhåller man den av departementschefen beträffande 36 § varumärkeslagen angivna utgångspunkten att här är fråga om förverkande, kommer med den nu föreslagna lydelsen 36 kap. 4 § brottsbalken inte — såsom enligt det remitterade förslaget — att vara utesluten från tillämpning (NJA II 1968 s. 742). Möjlighet att ingripa med förverkande hos tredje man kommer alltså att föreligga i den utsträckning som anges i sistnämnda paragraf. Denna ger inte stöd för förverkande i fråga om egendom hos godtroende. Det kunde övervägas att utsträcka förverkandemöjligheten till sådana fall (jfr 41 § varumärkeslagen). Emellertid torde tillräckligt skydd mot att den vilseledande framställningen används vid fortsatt marknadsföring ernås genom generalklausulen och straffbestämmelsen i 2 §.

Det lagrum i 36 kap. brottsbalken som angivits i det föregående avser förverkande på grund av brott och gäller alltså inte i och för sig överträdelse av vitesförbud. Av sammanhanget lär dock med erforderlig tydlighet framgå att det i nu ifrågavarande hänseende äger analogisk tillämpning.

Vad som stadgas i 10 § torde även utan uttrycklig föreskrift därom äga motsvarande giltighet om allmän åklagare avser att föra talan om förordnande enligt 11 § första stycket utan samband med talan om utdömande av vite eller ansvar.

Utöver vad lagrådet i det föregående har anfört om vissa paragrafer i lagen vill lagrådet hänvisa till vad som i det följande, med avseende på 1913 och 1914 års lagar, kommer att anföras om behovet av ytterligare en bestämmelse i lagen om otillbörlig marknadsföring.

Förslaget till lag om upphävande av lagen (1913: 159) angående förbud mot införsel till riket av varor med oriktig ursprungsbeteckning samt förslaget till lag om upphävande av lagen (1914: 422) angående förbud i vissa fall mot varors förseende med oriktig ursprungsbeteckning och saluhållande av oriktigt märkta varor

Sverige har anslutit sig till Pariskonventionen och Madridöverenskommelsen. Som departementschefen framhållit blir det ett spörsmål, huruvida i det hänseende varom nu är fråga Sveriges internationella förpliktelser

blir helt uppfyllda genom enbart den föreslagna lagen om otillbörlig marknadsföring. Vad som kommer i fråga härvidlag är om en främmande stat skulle kunna anses inte till fullo få det traktatsmässiga rättsskyddet gentemot att varor oriktigt anges ha sitt ursprung inom den staten.

Vidkommande först själva förutsättningarna för att ingripande skall ske märks att Pariskonventionen (Lissabon- och Stockholmstexterna) nämner direkt eller indirekt användning av en falsk angivelse rörande varans ursprung eller producentens, fabrikantens eller handlandens identitet. Madridöverenskommelsens formulering talar om vara på vilken finns anbragt en oriktig eller vilseledande beteckning, varigenom ett av de länder på vilka överenskommelsen är tillämplig eller en plats, belägen inom något av dessa, direkt eller indirekt anges som ursprungsland eller ursprungsort. Den föreslagna lagen om otillbörlig marknadsföring skiljer sig i viss mån härifrån. Där uppställs nämligen såväl i 1 som i 2 § ytterligare förutsättningar för att ingripande skall ske; i 1 § angiven handling skall sålunda strida mot god affärssed eller annars vara otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare och i 2 § omförmäld vilseledande framställning skall vara ägnad att påverka efterfrågan. Att denna skillnad är avsiktlig framgår av vissa uttalanden av utredningen. Denna anger sålunda som sin åsikt att det geografiska ursprunget numera i långt mindre utsträckning än tidigare ger anvisning om varans kvalitet. Enligt utredningen saknas anledning att ingripa mot ursprungsbeteckningar vilka framstår som helt irrelevanta, medan däremot beteckningar som är oriktiga eller vilseledande och ägnade att påverka allmänhetens benägenhet att köpa varor inte lämnas opåtalade. Emellertid bör enligt lagrådets mening beaktas att andra stater alltjämt kan stå kvar vid den uppfattning om det geografiska ursprungets betydelse varpå de internationella överenskommelserna bygger.

Vad härefter angår ingripandets art innebär Pariskonventionen och Madridöverenskommelsen i första hand att en vara skall tas i beslag vid införseln och inom landet och i andra hand, om lagstiftningen inte medger beslag vid införseln, att sådant beslag skall ersättas med införselförbud. Visserligen heter det i fortsättningen att om landets lagstiftning inte medger vare sig beslag vid införseln eller införselförbud eller beslag inom landet, sådana åtgärder skall ersättas med de rättsmedel som är tillförsäkrade landets egna medborgare. Men detta gäller endast till dess denna lagstiftning ändrats i enlighet med konventionen och överenskommelsen. Den nu föreslagna lagstiftningen medför beträffande hit införd vara med oriktig ursprungsbeteckning bl. a. — i motsats till vad som nu gäller samt vad konventionen och överenskommelsen i första hand anger — att varan i regel inte kan tas i beslag vid införseln. I fråga om vara som här i Sverige åsätts oriktig ursprungsbeteckning uppkommer däremot till synes ingen mera väsentlig skillnad mot nu gällande regler.

Angående Pariskonventionen må här erinras om utredningens uttalanden

om konventionsbestämmelsernas natur av snarare en rekommendation än ett påbud (betänkandet s. 278 f.).

Sammanfattningsvis torde man kunna säga att, medan skiljaktigheterna i fråga om ingripandets art knappast är av någon avgörande betydelse, saken ställer sig mera tveksam med avseende på förutsättningarna för ingripande. Departementschefen yttrar i remissprotokollet bl. a. att man med stöd av generalklausulen kan vid vite förbjuda näringsidkare att använda vilseledande geografiska ursprungsbeteckningar vid marknadsföring av varor. Det säges vidare att den särskilda straffbestämmelsen om vilseledande framställningar kan tillämpas mot den som uppsåtligen lämnar vilseledande uppgifter om en varas geografiska ursprung. Enligt departementschefen kan domstol också vid utdömande av vite eller straff förordna att den vilseledande beteckningen skall utplånas eller ändras så att den inte längre är vilseledande, och i avvaktan på ett sådant förordnande kan varan tas i beslag. Med hänsyn till att, såsom lagrådet nyss påpekat, för ingripanden enligt lagen fordras ytterligare förutsättningar utöver vad som Pariskonventionen och Madridöverenskommelsen upptar, synes det emellertid inte möjligt att lägga förhållandet till rätta enbart genom uttalanden i motiven. Lagrådet vill följaktligen för sin del förorda att en uttrycklig lagbestämmelse upptas som skall göra det möjligt att följa vad som anges i departementschefens uttalanden. Lagrådet hemställer därför att i lagen införs en särskild bestämmelse om rätt för Konungen att med avseende å främmande stat förordna att förbud skall meddelas enligt 1 § och att åtgärder får föreskrivas enligt 11 § beträffande vara som är försedd med oriktig ursprungsbeteckning, genom vilken varan direkt eller indirekt anges vara frambragt eller tillverkad i den främmande staten eller å någon inom denna belägen ort, såframt icke den åsatta beteckningen enligt handelsbruk endast tjänar att utmärka varans art (generisk beteckning)eller densamma åtföljs av en beriktigande uppgift av beskaffenhet som anges i förordnandet. Enligt denna särskilda bestämmelse bör sådant förordnande även kunna få innehålla att i där avsedda fall 2 § skall vara tillämplig även om det inte visas att den oriktiga eller vilseledande ursprungsbeteckningen varit ägnad att påverka efterfrågan på varan. Att något undantag för vinodlingsprodukter inte erfordras framgår av vad departementschefen anfört.

Om en bestämmelse av ungefär denna innebörd införs i lagen om otillbörlig marknadsföring, torde inte finnas någon anledning till erinran mot att 1913 och 1914 års lagar upphävs.

Vad angår övergångsbestämmelsen i lagen om upphävande av 1913 års lag må anföras följande. Enligt förslaget skall 1913 års lag upphöra att gälla vid utgången av år 1970. Fråga uppkommer då vilka regler som efter denna tidpunkt skall tillämpas i fråga om varor som ankommit till riket före utgången av nämnda år. Såsom framhålles i remissprotokollet torde såvitt angår sådana varor, om inte annat föreskrivs genom uttrycklig be-

stämmelse, lagens regler om beslag och särskilda åtgärder med beslagtagen egendom vara tillämpliga även efter angivna tidpunkt. Annorlunda förhåller det sig med föreskrifterna om straffavgift enligt 8 §. Av grunderna för 5 § lagen om införande av brottsbalken torde följa att sådan avgift ej kan utdömas efter det att lagen upphört att gälla. För att motverka en sådan åtskillnad i fråga om möjligheterna att tillämpa olika rättsverkningar föreslår departementschefen i lagrådsremissen införande av en särskild övergångsbestämmelse enligt vilken rättsverkan som avses i 2, 7, 8 eller 9 § inte skall komma i fråga efter det att lagen har upphört att gälla.

Enligt lagrådets mening bör den föreslagna lösningen av övergångsspörsmålen i princip kunna godtas. Övergångsbestämmelsens utformning torde emellertid vid tillämpningen kunna föranleda viss tvekan om regelns närmare innebörd. I detta hänseende vill lagrådet anföra följande. Vad först beträffar straffavgift enligt 8 § så skall sådan avgift inte kunna utdömas efter det att lagen upphört att gälla. Ett dessförinnan meddelat föreläggande om utgivande av straffavgift torde emellertid, om det vinner laga kraft, behålla sin giltighet även om betalningsfristen utlöper först efter utgången av år 1970. Om straffavgiften ej erläggs blir 10 § tillämplig. Beslag enligt 2 § skall inte kunna ske efter det att lagen upphört att gälla, och har en vara tidigare tagits i beslag kan efter angivna tidpunkt inte meddelas beslut enligt 7 § att den skall vara förbruten och ej heller utfärdas föreläggande enligt 8 § att oriktig beteckning skall oskadliggöras. Beslaget tjänar då inte längre något ändamål och bör inte bestå efter utgången av år 1970. Om beslagtagen vara genom beslut före nämnda tidpunkt förklarats förbruten torde beslutet, om det vinner laga kraft, kunna verkställas även efter utgången av år 1970 och med varan förfares då enligt föreskrifterna i 15 §. Skillnad synes ej böra göras mellan fall då beslutet vinner laga kraft före årets utgång och fall där så sker först därefter. Beslag synes därför i båda fallen böra bestå i avbidan på verkställighet enligt 15 §. Beträffande föreläggande enligt 8 § om oskadliggörande av oriktig ursprungsbeteckning innebär förslaget att beslut som meddelats före utgången av år 1970 inte skall tvångsvis genomföras sedan lagen upphört att gälla. I dessa fall saknas därför anledning att vidmakthålla ett tidigare verkställt beslag.

Med beaktande av det anförda finner lagrådet att övergångsbestämmelsen i tydlighetens intresse bör underkastas viss jämkning. Det torde sålunda böra föreskrivas att efter det lagen upphört att gälla 2, 7, 8 eller 9 § ej heller skall tillämpas i fråga om varor som dessförinnan ankommit till riket samt att verkställda beslag skall hävas vid utgången av år 1970 utom beträffande vara som genom tidigare beslut förklarats förbruten.

Genom ikraftträdandet inträffar följaktligen — vare sig övergångsbestämmelsen bibehålls i föreslaget skick eller jämkas på sätt lagrådet förordat — att vissa beslag som föranletts av gärning, begången dessförinnan, kommer att upphöra att gälla. Med stöd av generalklausulen i 1 § lagen om otill-

börlig marknadsföring kan man efter ikraftträdandet vid vite förbjuda näringsidkaren att — i framtiden — använda den vilseledande geografiska ursprungsbeteckningen vid marknadsföring av varor, och detta kan leda fram till beslag. Ett sådant beslag kommer då i regel att avse andra varor än det tidigare beslaget. Emellertid blir denna konsekvens nödvändig för att på lämpligt sätt bringa den nya lagstiftningen i tillämpning. Förhållandet lär knappast kunna anses vara av sådan betydelse att Sverige därigenom skulle kunna anses ha åsidosatt sina internationella förpliktelser.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Ur protokollet:
Ingrid Hellström

Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 13 februari 1970.

Närvarande:

Statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, LANGE, HOLMQVIST, ASPLING, LUNDKVIST, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, WICKMAN, MOBERG, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *lagstiftning angående vissa organisationsfrågor i samband med ny lag om otillbörlig marknadsföring* och anför.

1 Inledning

Lagen (1931: 152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens innehåller regler som straffbelägger olika slag av ohederliga eller på annat sätt otillbörliga förfaranden i konkurrensen mellan näringsidkare. Lagens bestämmelser behandlar bl. a. vissa former av reklam och s. k. gåvoerbjudanden, missbruk av yrkeshemligheter och tekniska förebilder samt bestickning och tagande av muta i näringsverksamhet. Brott mot lagen faller under allmänt åtal och mål om sådana brott handläggs av allmän domstol.

Lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringlivet (konkurrensbegränsningslagen) syftar till att främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom näringslivet. Lagen innehåller förbud mot två arter av konkurrensbegränsning, bruttopriser och anbudskarteller. I fråga om andra arter finns möjlighet att inskrida när konkurrensbegränsningen anses medföra skadlig verkan. Tillämpningen av lagen ankommer på särskilda organ, näringsfrihetsrådet och näringsfrihetsombudsmannen. Brott mot bestämmelserna om bruttopriser och anbudskarteller faller dock under allmänt åtal. Sådana frågor handläggs av allmän domstol.

Den 14 december 1966 avgav utredningen om illojal konkurrens betänkandet Otillbörlig konkurrens (SOU 1966: 71) som bl. a. innehåller förslag till en ny lag om otillbörlig konkurrens, vilken är avsedd att ersätta lagen om illojal konkurrens. Vid beredningen inom justitiedepartementet av utredningens förslag har frågorna om reklam och marknadsföring brutits

ut till särskild behandling och reglerats i ett förslag till lag om otillbörlig marknadsföring, som skall träda i stället för de regler i 1931 års lag som rör dessa frågor. Förslaget remitterades till lagrådet den 30 oktober 1969. Lagrådet har den 30 december 1969 avgett yttrande över det. Den centrala bestämmelsen i förslaget är en generalklausul, vilken gör det möjligt att förbjuda reklam- och marknadsföringsåtgärder som strider mot god affärssed eller på annat sätt är otillbörliga mot konsumenter eller näringsidkare. Förbud skall kunna förenas med vite (1 §). Tillämpningen av generalklausulen skall i huvudsak bygga på och vidareutveckla de normer som har utbildats på det utomrättsliga området, främst Internationella handelskammarens grundregler för reklam. Vid sidan av generalklausulen innehåller förslaget ett antal bestämmelser om straff för vissa särskilt beskrivna former av otillbörlig marknadsföring (2—4 §§). Den nya lagen är avsedd att träda i kraft den 1 januari 1971.

Enligt det remitterade förslaget skall administrationen av den nya lagen i första band ankomma på två nyinrättade centrala organ, marknadsrådet och konsumentombudsmannen. Avsikten är att marknadsrådet skall träda i stället för näringsfrihetsrådet. Det skall vara sammansatt av representanter för staten, näringslivet och konsumenterna. Rådet avses överta näringsfrihetsrådets nuvarande funktioner och därjämte ha till uppgift att pröva frågor om förbud enligt generalklausulen i den nya lagen om otillbörlig marknadsföring. Frågor om överträdelse av de särskilda straffbestämmelserna i lagen skall däremot prövas av allmän domstol. Detsamma gäller frågor om utdömande av vite som marknadsrådet har förelagt. Konsumentombudsmannen skall enligt förslaget få till uppgift att övervaka marknaden och beivra lagöverträdelser. Han skall sålunda föra det allmännas talan vid marknadsrådet men även själv ha möjlighet att pröva frågor om förbud enligt generalklausulen genom s. k. förbudsföreläggande (9 §). Det skall vidare ankomma på honom att pröva om åtal skall väckas för brott mot de särskilda straffbestämmelserna i den nya lagen.

Frågan om den närmare utformningen av reglerna om de nya organen och deras verksamhet har inte lösts i det till lagrådet remitterade lagförslaget. Den har i stället behandlats i en särskild inom justitie- och handelsdepartementen utarbetad promemoria (stencil Ju 1969: 27). Promemorian upptar dels förslag till lag om marknadsråd m. m., vilken innehåller vissa bestämmelser om marknadsrådet samt en grundläggande regel om konsumentombudsmannen, dels förslag till instruktioner för dessa båda myndigheter, vari närmare bestämmelser om deras organisation och verksamhet tas upp. Promemorians förslag till lag om marknadsråd m. m. torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Remissyttranden över promemorian har avgetts av riksåklagaren (RÅ), hovrätten över Skåne och Blekinge, statskontoret, kommerskollegium, näringsfrihetsrådet, näringsfrihetsombudsmannen (NO), statens pris- och kar-

tellnämnd, statens institut för konsumentfrågor, statens konsumentråd, konsumentutredningen, reklamutredningen, Sveriges advokatsamfund, Sveriges industriförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation, Sveriges grossistförbund, Sveriges köpmannaförbund, Sveriges lantbruksförbund, Sveriges marknadsförbund, Svenska annonsörers förening, Svenska företagares riksförbund, Svensk industriförening, Svenska reklambyråförbundet, Svenska bokförläggareföreningen, Svenska boktryckareföreningen, Svenska tidningsutgivareföreningen, Föreningen svensk fackpress, Svenska bankföreningen, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Motorbranschens riksförbund, Svenska petroleuminstitutet, Sveriges hotell- och restaurangförbund, Läkemedelsindustriföreningen, Sveriges handelsagenters förbund, Dagligvaruleverantörers förbund, Affischeringsföretagens förening, Kooperativa förbundet (KF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Husmodersförbundet Hem och Samhälle, Centerns kvinnoförbund, Folkpartiets kvinnoförbund och Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund. Kommerskollegium har bifogat yttranden från Stockholms, Östergötlands och Södermanlands, Skånes samt Norrbottens och Västerbottens läns handelskammare. Vissa av remissinstanserna har i sina yttranden över promemorian berört också vissa av de frågor som behandlas i det till lagrådet remitterade förslaget. Jag kommer emellertid i det följande att begränsa mig till de uttalanden under remissbehandlingen som rör förslaget till lag om marknadsråd m. m. samt därav föranledda följdändringar i vissa andra lagar.

2 Gällande ordning

2.1 Lagstiftning

Jag har vid remissen till lagrådet av förslaget till lag om otillbörlig marknadsföring lämnat en översiktlig redogörelse för innehållet i vissa delar av konkurrensbegränsningslagen och lagen om illojal konkurrens. Jag skall här något närmare behandla de regler om handläggningen av frågor enligt de bägge lagarna som dessa innehåller.

Tillämpningen av konkurrensbegränsningslagen ankommer på särskilda organ, nämligen näringsfrihetsrådet, ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor samt statens pris- och kartellnämnd.

Näringsfrihetsrådet består av ordförande och åtta andra ledamöter. Samtliga ledamöter utses av Kungl. Maj:t (7 §). Ordföranden och två av de övriga ledamöterna utses bland personer som inte kan anses företräda vare sig företagarintressen eller konsument- och löntagarintressen. Den ene av dessa båda ledamöter skall vara rådets vice ordförande. Den andre skall ha särskild insikt i näringslivets förhållanden. Ordföranden och vice ordföranden skall vara lagkunniga och erfarna i domarvärv. För var-

dera av vice ordföranden och den tredje ledamoten skall finnas två ersättare, som skall uppfylla behörighetsvillkoren för den ordinarie ledamot som de skall ersätta (8 §). Av rådets övriga ledamöter utses tre bland personer som kan anses företräda företagarintressen och tre bland personer som kan anses företräda allmänna konsument- och löntagarintressen. Också för var och en av dessa ledamöter skall finnas ett behövligt antal ersättare som förordnas enligt samma regler (9 §). Den som är omyndig eller i konkurs får inte vara ordförande eller ledamot av rådet (11 §).

Rådet är beslutfört när ordföranden, vice ordföranden och den tredje opartiske ledamoten samt minst en representant för vardera företagar- och konsumentsidan är närvarande. När beslut fattas skall lika antal företrädare för företagar- och konsumentintressen delta. Ordföranden kan ensam handlägga och avgöra ärenden av mindre vikt. I övriga ärenden kan han företa förberedande åtgärder (12 §). Rättegångsbalkens bestämmelser om domarjäv gäller i tillämpliga delar för rådets ordförande och ledamöter (13 §).

Näringsfrihetsrådet kan medge dispens från förbuden i 2 och 3 §§ konkurrensbegränsningslagen mot bruttopriser och anbudskarteller. Brott mot förbuden faller under allmänt åtal (31 §). Åtal skall väckas vid allmän domstol.

Rådet har i övrigt till uppgift att genom förhandling försöka undanröja skadlig verkan av konkurrensbegränsning i fall då fråga härom bringas under dess bedömning. I 16—21 §§ ges bestämmelser om förfarandet inför rådet i sådana ärenden.

Förhandling påkallas i regel av näringsfrihetsombudsmannen. Om denne har beslutat att inte ta upp ett visst ärende, får förhandling påkallas av företagare, som omedelbart berörs av konkurrensbegränsningen i fråga, eller av sammanslutning av konsumenter eller löntagare. Framställning om förhandling skall göras skriftligen. Till en början skall rådet avgöra om en konkurrensbegränsning med skadlig verkan föreligger. Handläggningen av denna fråga äger rum i rättegångsliknande former. Skriftväxling sker till en början mellan sökanden och den företagare som talan riktas mot. Normalt äger dessutom muntlig förberedelse rum inför rådets ordförande. Därefter behandlas ärendet vid ett eller flera sammanträden med parterna inför rådet. Är det uppenbart att en framställning inte förtjänar avseende kan den emellertid avslås utan sådant sammanträde. Näringsfrihetsombudsmannen skall kallas till sammanträde inför rådet även om han inte är sökande. Vid rådets sammanträden deltar vanligen alla rådets ledamöter. Rådet meddelar sitt beslut skriftligen med en motivering som i regel är utförlig. Anses konkurrensbegränsning med skadlig verkan föreligga utmynnar beslutet i att förhandling skall inledas för att undanröja denna verkan. I motsatt fall lämnas talan utan bifall och ärendet är därmed avslutat.

Har rådet beslutat att inleda förhandling vidtar ett andra skede i ären-

dets handläggning. Härunder söker rådet förmå vederbörande företagare att vidta sådana åtgärder att den skadliga verkan av konkurrensbegränsningen undanröjs. Det praktiska förhandlingsarbetet sköts i huvudsak av rådets ordförande men avslutas vid ett sammanträde inför rådet. I ett särskilt beslut redovisar rådet resultatet av förhandlingen.

Om förhandlingen inte leder till att den skadliga verkan undanröjs gäller olika regler beroende på konkurrensbegränsningens art. Är det fråga om leveransvägran mot en företagare i senare försäljningsled kan rådet ålägga leveransskyldighet vid vite. Utdömande av vite ankommer på allmän domstol. I andra fall förfogar rådet inte över några motsvarande tvångsmedel. Om en förhandling misslyckas och saken anses vara av större vikt åligger det rådet att göra anmälan till Kungl. Maj:t (21 §). Rådets beslut kan inte överklagas (24 §).

Rådet kan ålägga part vid vite att inställa sig inför rådet och att tillhandahålla handelsböcker, korrespondens och övriga handlingar som kan vara av betydelse i ärendet. Detta innebär dock inte skyldighet för parten att röja yrkeshemlighet av teknisk natur (22 §). Sammanträdena inför rådet är i princip offentliga. Rådet kan emellertid förordna att sammanträde skall hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att till följd av offentligheten yrkeshemlighet skulle röjas eller förhandlingsarbetet försvåras. Rådet kan förordna att det som har förekommit vid sammanträde inom stängda dörrar inte får uppenbaras (23 §). Den som utan giltigt skäl röjer vad som enligt rådets förordnande inte får yppas straffas med böter (30 §).

Instruktionen (1965: 653) för näringsfrihetsrådet innehåller närmare bestämmelser för rådets verksamhet.

N ä r i n g s f r i h e t s o m b u d s m a n n e n skall föra det allmännas talan inför näringsfrihetsrådet. Han förordnas av Kungl. Maj:t för viss tid. Han skall vara lagfaren och erfaren i domarvärv (14 § konkurrensbegränsningslagen). Han biträds i sin verksamhet av ett särskilt utrednings- och upplysningsorgan, s t a t e n s p r i s - o c h k a r t e l l n ä m n d. Nämnden har till uppgift att utreda konkurrensbegränsningsfrågor på eget initiativ eller på begäran av ombudsmannen eller näringsfrihetsrådet. Den har vidare hand om kartellregistreringen och prisövervakningen från samhällets sida.

Närmare bestämmelser för ombudsmannens verksamhet finns i en särskild instruktion (1965: 654) för ombudsmannaämbetet för näringsfrihetsfrågor. Om ombudsmannen anser att skadlig verkan av konkurrensbegränsning föreligger skall han göra framställning om förhandling hos näringsfrihetsrådet. Ärenden tas upp av ombudsmannen antingen efter anmälan eller på eget initiativ. Sistnämnda slag av ärenden kan föranledas t. ex. av uppgifter i kartellregistret eller annat material från pris- och kartellnämnden, av upplysningar i pressen eller liknande. Kompletterande utredningar kan göras inom näringsfrihetsombudsmannens kansli. I regel begärs dock

biträde från pris- och kartellnämnden när utredningar av större omfattning behövs. Finner ombudsmannen i visst ärende att det är sannolikt att en konkurrensbegränsning med skadlig verkan föreligger får berörda företagare tillfälle att yttra sig skriftligen och ofta också muntligen. Därvid ges parterna tillfälle att frivilligt avveckla konkurrensbegränsningar som ombudsmannen anser skadliga. Flertalet ärenden klaras på detta sätt upp redan hos ombudsmannen och behöver inte underställas näringsfrihetsrådets prövning.

Näringsfrihetsombudsmannen skall också se till att konkurrensbegränsningslagens förbud mot bruttopriser och anbudskarteller efterlevs. Han skall efter egen prövning anmäla överträdelser av förbuden till åtal. Brott mot förbuden får åtalas endast efter anmälan eller medgivande av honom.

Lagen om illojal konkurrens innehåller i 1 och 2 §§ förbud mot vissa slag av reklam- och marknadsföringsåtgärder. Överträdelse av förbuden är belagd med straff och kan också medföra skadeståndsskyldighet. Brotten faller under allmänt åtal. Subsidiär åtalsrätt tillkommer dels näringsidkare i samma eller likartad bransch som den där brottet har begåtts, dels näringsorganisation där sådana näringsidkare är företrädda. Mål enligt lagen handläggs av allmän domstol.

2.2 Självsanering inom näringslivet

Som jag närmare har redovisat vid remissen till lagrådet av förslaget till lag om otillbörlig marknadsföring bedrivs i olika former självsaneringsverksamhet inom näringslivet på reklam- och marknadsföringsområdet. Det centrala bedömningsorganet är Näringslivets opinionsnämnd. Nämnden har till uppgift att på begäran yttra sig i frågan om en i näringsverksamhet vidtagen reklam- eller annan konkurrensåtgärd strider mot god affärssed.

Nämnden bärs upp av en rad organisationer, som företräder näringslivs- och konsumentintressen, nämligen Föreningen svensk fackpress, Föreningen researrangörernas tekniska samarbetsorganisation, Handelskamrarnas nämnd, Husmodersförbundet Hem och Samhälle, Kooperativa förbundet, Landsorganisationen i Sverige, Motorbranschens riksförbund, Svenska annonsörers förening, Svenska bankföreningen, Svenska bokförläggareföreningen, Svenska boktryckareföreningen, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Svenska petroleuminstitutet, Svenska reklambyråförbundet, Svenska resebyråföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Svenska tidningsutgivareföreningen, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges grossistförbund, Sveriges handelsagenters förbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation, Sveriges hotell- och restaurangförbund, Sveriges industriförbund, Sveriges köpmannaförbund, Sveriges lantbruksförbund, Sveriges marknadsförbund och Tjänstemännens centralorganisation. Dessa organisationer är nämndens huvudmän. Ledamöterna i nämnden utses av huvudmännen och statens konsumentråd.

Opinionsnämnden består av ordförande, tre vice ordförande och ett fyrtiotal ledamöter jämte suppleanter. Ordföranden skall och vice ordförande bör vara jurist med domarerfarenhet. Nämnden arbetar på avdelningar. Ärenden som är av enkel beskaffenhet prövas av liten avdelning, dvs. ordförande och två ledamöter. Andra ärenden prövas av stor avdelning, dvs. ordförande, en vice ordförande och högst tretton ledamöter. Ärenden av synnerlig vikt kan prövas av nämnden i plenum.

Rätt att begära yttrande från nämnden tillkommer var och en som kan ha intresse därav, enskilda personer, företag eller sammanslutningar. Nämnden kan också avge yttrande på begäran av åklagare eller domstol, huruvida viss reklam som ifrågasätts strida mot 1 § lagen om illojal konkurrens kan anses stå i uppenbar strid mot god affärssed. År 1968 inrättades ett från nämnden fristående organ, Anmälningsbyrån för marknadsföringsåtgärder, med uppgift att underställa opinionsnämnden ärenden som är av principiellt intresse eller av större vikt från allmän synpunkt.

Nämnden arbetar i domstolsliknande former. Det ankommer i princip på parterna att sörja för utredningen. I anmälningsärenden står två parter mot varandra. Nämndens beslut föregås där av skriftväxling mellan dem. Eventuellt kan en muntlig förhandling inför nämnden följa. I remissärenden grundas nämndens beslut i allmänhet bara på det av vederbörande myndighet framlagda materialet. Nämndens yttranden avfattas skriftligen. De innehåller en tämligen detaljerad sakframställning och en utförlig motivering. Om ett förfarande har ansetts strida mot god affärssed brukar nämnden i sitt yttrande uppmana parten att sluta med det. Några egentliga sanktionsmedel förfogar nämnden inte över.

Som jag nämnde i samband med lagrådsremissen finns vid sidan av opinionsnämnden vissa särskilda utomrättsliga organ med uppgift att övervaka reklamen på speciella varuområden. Hit hör Reklamgranskningen för hälsovårdsmedel, bakom vilken står olika organisationer och företag, samt den av Stockholms handelskammare inrättade Nämnden för granskning av rusdrycksreklam.

Huvudmännen för opinionsnämnden och Reklamgranskningen för hälsovårdsmedel har nyligen inrättat dels ett sakkunnigorgan, Konsultbyrån för marknadsrätt, med uppgift att ge råd och anvisningar i fråga om normerna för reklam och marknadsföring, dels ett särskilt organ för informationsfrågor, Informationsutskottet, vars främsta uppgift är att planera utbildningen och organisera informationen på området. De har också beslutat inrätta ett organ för forskning och avancerad utbildning, Institutet för marknadsrätt.

I fråga om självsaneringsverksamheten inom näringslivet kan ytterligare nämnas att Svenska annonsörers förening och Svenska reklambyråförbundet har inrättat en gemensam kommitté som bedriver viss granskning av publicerad reklam. Den kan vidta åtgärder för att avstyra fortsatt publi-

cering av en annons som den har funnit strida mot vedertagna normer på området. Vidare har påbörjats ett system för intern produktionskontroll inom alla reklambyråer som är anslutna till Reklambyråförbundet. Systemet innebär att all reklam som publiceras av en sådan reklambyrå skall kontrolleras av en speciell befattningshavare, en ansvarig reklamutgivare. Denne skall ha genomgått särskild utbildning och har att svara för att de alster som lämnar byrån inte strider mot gällande rättsregler eller utomrättsliga normer. Annonsörföreningen och Svenska tidningsutgivareföreningen stöder detta system. Systemet torde bli fullt utbyggt i början av 1970-talet.

3 Förslaget till lag om otillbörlig marknadsföring

Den föreslagna lagen om otillbörlig marknadsföring har till syfte att skapa effektiva garantier för att reklam och annan marknadsföring inte bedrivs med otillbörliga metoder. Det viktigaste instrumentet härför är den i 1 § intagna generalklausulen mot otillbörliga reklam- och marknadsföringsmetoder. I samband med att förslaget remitterades till lagrådet uttalade jag att effekten av den nya lagstiftningen blir i hög grad beroende av att man får övervakande och rättstillämpande organ med tillräckliga resurser och tillräcklig auktoritet. Jag framhöll att det för tillämpningen av den nya lagen därför bör inrättas ett särskilt organ med uppgift att övervaka marknaden och beivra lagöverträdelser och att de dömande funktionerna bör anförtros ett centralt specialorgan, sammansatt av representanter för staten, näringslivet och konsumenterna. Som jag också uttalade kan genom en sådan konstruktion garantier skapas för snabba beslut, enhetlig praxis och en rättstillämpning som omfattas med förtroende av alla berörda parter.

Jag påpekade vidare att den antydda organisatoriska uppläggningen nära överensstämmer med den som f. n. finns på konkurrensbegränsningsområdet. Näringsfrihetsrådet har där den dömande funktionen och näringsfrihetsombudsmannen för det allmännas talan hos rådet. Jag hävdade att åtskilliga skäl talar för en sammankoppling mellan organisationen för administrering av konkurrensbegränsningslagstiftningen och den organisation som skall handha tillämpningen av den nya generalklausulen mot otillbörlig reklam och marknadsföring. Särskilt pekade jag på att generalklausulen mot otillbörlig reklam och marknadsföring inte får tillämpas så att den kommer i konflikt med de principer som ligger bakom konkurrensbegränsningslagstiftningen, samtidigt som det är viktigt att principen om fri konkurrens inte ges så stor räckvidd att den sanktionerar otillbörliga konkurrensmetoder.

Det effektivaste sättet att undvika konfliktrisker av olika slag skulle vara att helt samordna administrationen av de båda lagarna. Jag uttalade

emellertid som min mening att det är tillräckligt om den dömande funktionen förenas hos ett och samma organ. Härvid påpekade jag att övervakningsuppgifterna sannolikt sköts effektivare om vartdera området får sin egen ombudsman och att den utredning som krävs enligt de båda lagarna skiljer sig ganska mycket. Bedömningen enligt konkurrensbegränsningslagen skall ske huvudsakligen efter ekonomiska kriterier, medan bedömningen enligt lagen om otillbörlig marknadsföring främst är av etisk art. Vid tillämpningen av konkurrensbegränsningslagen krävs ofta komplicerade ekonomiska utredningar, under det att utredningarna i ärenden om otillbörlig marknadsföring i regel kan antas bli ganska enkla. Problemen ligger här mera på värderings- och bedömningsplanet.

Mina överväganden resulterade i slutsatsen att tillämpningen av konkurrensbegränsningslagen och generalklausulen i den nya lagen om otillbörlig marknadsföring bör ankomma på ett gemensamt dömande organ, kallat marknadsrådet, samt att det bör inrättas en särskild ombudsman för marknadsföringsfrågor med benämningen konsumentombudsman. Beträffande rådets sammansättning anförde jag att det för konkurrensbegränsningsärendenas vidkommande inte finns någon anledning att avvika från vad som nu gäller i fråga om näringsfrihetsrådet. Däremot hävdade jag att sammansättningen vid handläggningen av marknadsföringsärendena lämpligen kan modifieras något så att den ledamot som skall ha särskild insikt i näringslivets förhållanden ersätts av en ledamot med särskild insikt i konsumentfrågor.

Beträffande handläggningen av ärenden enligt den nya lagen anförde jag vid remissen till lagrådet i huvudsak följande. För att syftet med den föreslagna lagstiftningen skall tillgodoses på bästa sätt är det angeläget både att ingripanden kan ske snabbt och effektivt och att reglerna tillämpas på ett sätt som inte onödigtvis skapar motsättningar mellan myndigheterna och de enskilda näringsidkarna. Detta kräver smidiga handläggningsformer och frihet för myndigheterna att välja mellan olika handlingsalternativ. I första hand gäller detta den verksamhet som skall bedrivas av konsumentombudsmannen, vilken får en mycket central ställning i systemet. Ombudsmannen bör i första hand försöka komma till rätta med otillfredsställande förfaranden på frivillig väg. I många fall torde utsikterna härför vara goda. Erfarenheterna från den utomrättsliga verksamheten visar att den som handlar i strid mot gällande normer ofta inte har klart för sig att han gör det. När förhållandet påpekas för honom torde han i allmänhet vara beredd att självmant rätta sig. Innan ombudsmannen vidtar någon åtgärd enligt lagen bör han därför i regel höra den som anmärkningen riktas mot och försöka få denne att frivilligt avstå från det klandrade förfarandet. Om en förhandling med näringsidkaren ger ett resultat som ombudsmannen anser godtagbart bör han kunna nöja sig härmed och avskriva ärendet. En sådan uppgörelse torde dock i och för sig inte ha någon rättsligt

bindande verkan. Den som bryter mot den kan alltså inte på denna grund drabbas av någon påföljd enligt lagen.

Med tanke på att det i vissa klara och medgivna fall kan finnas behov av den garanti mot ett upprepande som ett vitessanktionerat förbud innebär men att det i sådana fall kan förefalla onödigt att dra ärendet under marknadsrådets prövning föreslog jag att det efter mönster av rättegångsbalkens regler om strafföreläggande införs möjlighet att meddela förbud genom ett förenklat förfarande, kallat förbudsföreläggande. Regler härom har också tagits upp i 9 § i förslaget till lag om otillbörlig marknadsföring. Förbudsföreläggande innebär att ombudsmannen förelägger näringsidkaren ett förbud till godkännande och att förbudet, sedan det har godkänts, får samma verkan som ett av rådet meddelat förbud. Förbudsföreläggande skall inte få begagnas i ärende som är av större vikt.

Jag underströk vidare det angelägna i att tyngdpunkten i rättsbildningen på området verkligen kommer att ligga hos marknadsrådet. Enligt vad jag vidare uttalade bör det därför inte finnas något hinder mot att ombudsmannen väcker förbudstalan vid rådet även om den mot vilken talan riktas tidigare har förklarat sig beredd att upphöra med det påtalade förfarandet. Jag framhöll i anslutning härtill att det i vissa situationer kan framstå som särskilt angeläget att snabbt få till stånd ett beslut som tvingar en näringsidkare att avbryta en pågående marknadsföringskampanj. I sådana fall bör, framhöll jag, konsumentombudsmannen inte vara skyldig att i första hand försöka nå resultat förhandlingsvägen, utan han bör ha möjlighet att direkt påkalla marknadsrådets ingripande. Rådet bör vidare kunna meddela interimistiskt vitesförbud. En regel härom har tagits in i 8 § i den föreslagna lagen om otillbörlig marknadsföring.

En handling som innefattar brott mot någon av straffbestämmelserna i den föreslagna lagen kan enligt förslaget i regel också läggas till grund för ett förbud med stöd av generalklausulen. Förslaget innebär att det ligger i konsumentombudsmannens hand att avgöra om en sådan handling skall föranleda förbudstalan hos marknadsrådet eller åtal vid allmän domstol. Någon åtalsplikt skall inte gälla vid brott mot straffbestämmelserna. I stället skall enligt 10 § allmänt åtal för sådant brott få väckas bara efter anmälan eller medgivande av ombudsmannen. Vidare skall det i första hand ankomma på denne att ansöka om förbud enligt generalklausulen. Om han avstår från att ta upp saken skall ansökan kunna göras av näringsidkare som berörs av handlingen eller av sammanslutning av näringsidkare, konsumenter eller löntagare.

4 Departementspromemorian

4.1 Allmänna synpunkter

Promemorian anknyter till uttalandena i lagrådsremissen om vikten av effektivitet hos de särskilda organ som skall tillämpa den nya lagen. Det

är enligt promemorian angeläget att organisationen blir så smidig att den kan anpassas efter de erfarenheter som vinns i den praktiska tillämpningen.

För att ge en uppfattning om hur omfattande specialorganens arbetsuppgifter kommer att bli lämnas i promemorian vissa uppgifter rörande reklamens volym och inriktning. De totala reklaminvesteringarna i Sverige beräknas ha uppgått till cirka två miljarder kr. år 1968. Reklamens omfattning varierar betydligt mellan olika branscher. Särskilt stor andel av företagens omsättning har reklamkostnaderna inom tvål-, tvättmedels- och parfymindustrin. Enligt en undersökning år 1965 av reklaminvesteringarnas fördelning på olika media faller ungefär hälften av investeringarna på pressreklamen. Närmast därefter kommer direktreklamen med en andel på något över 20 % och butiksreklamen med omkring 11 %. Utgifterna för annonsering i pressen av märkesvaror uppgick år 1965 till omkring 550 milj. kr.

De frivilliga saneringsorganen inom näringslivet har enligt promemorian gjort betydelsefulla insatser för bättre förhållanden inom reklam och marknadsföring. Även om myndigheterna enligt den nya lagstiftningen om otillbörlig marknadsföring skall ha huvudansvaret för åtgärder mot otillbörlig marknadsföring kommer också i fortsättningen frivilliga insatser från näringslivets sida att ha väsentlig betydelse. Som exempel nämns den interna produktionskontrollen genom ansvariga reklamutgivare och den rådgivande verksamhet som utövas av Konsultbyrån för marknadsrätt. Ett område där privata organ antas få stort intresse av att medverka är information till näringsidkare och konsumenter om normsystemets innehåll och utveckling.

I överensstämmelse med de riktlinjer som har dragits upp i lagrådsremissen bör enligt promemorian två statliga organ inrättas för att handha de grundläggande uppgifterna enligt den nya lagen, nämligen marknadsrådet och konsumentombudsmannen. Marknadsrådet skall fungera som dömande instans och vara det prejudikatskapande organet. Dess beslut skall inte kunna överklagas. Rådet skall överta näringsfrihetsrådets uppgifter och alltså handlägga ärenden enligt såväl konkurrensbegränsningslagen som den nya lagen om otillbörlig marknadsföring. Dess sammansättning skall i huvudsak motsvara näringsfrihetsrådets. Konsumentombudsmannen skall svara för övervakning och utredning på marknadsföringsområdet och föra det allmännas talan inför marknadsrådet.

I promemorian föreslås att de viktigaste bestämmelserna om marknadsrådet tas in i en särskild lag och att denna också skall innehålla en grundläggande regel om konsumentombudsmannen. Den närmare regleringen av dennes verksamhet anses böra ske i administrativ ordning.

Den nya lagen om marknadsrådet föranleder enligt promemorian ändringar i konkurrensbegränsningslagen, eftersom marknadsrådet skall överta näringsfrihetsrådets uppgifter. Detta medför vissa lagtekniska problem.

I promemorian framhålls att den rättsliga regleringen på konkurrensbegränsningsområdet inte avses bli ändrad i sak. Det sakliga innehållet i bestämmelserna om marknadsrådet är därför givet när det gäller konkurrensbegränsningsärendena. Den svåra frågan är hur lagen om marknadsrådet skall samordnas med konkurrensbegränsningslagen. Det möter inte några större svårigheter att ur den senare lagen bryta ut reglerna om näringsfrihetsrådets sammansättning. Vad angår reglerna om förfarandet är situationen en annan. Förfarandet enligt konkurrensbegränsningslagen kan delas upp i ett rättegångsskede och ett förhandlingsskede. Rättegångsskedet innefattar prövning av frågan om en konkurrensbegränsning med skadlig verkan föreligger. Reglerna härom skulle i och för sig kunna ingå i en lag om marknadsrådet. Förfarandet i förhandlingsskedet är däremot så speciellt och har så nära samband med de materiella reglerna om konkurrensbegränsning att det får anses uteslutet att flytta över reglerna härom till en annan lag. Eftersom det inte är tillfredsställande att ha regler om de olika skedena i handläggningen i skilda lagar bör därför bestämmelserna om förfarandet i konkurrensbegränsningsärenden tills vidare stå kvar i konkurrensbegränsningslagen. I konsekvens härmed skulle förfarandet i marknadsföringsärenden kunna regleras i lagen om otillbörlig marknadsföring. Det är emellertid naturligt att så långt möjligt ha bestämmelserna om förfarandet inför marknadsrådet i den lag som reglerar rådets sammansättning. Lagen om marknadsrådet bör därför enligt promemorian innehålla, förutom regler om rådets sammansättning och beslutförhet, föreskrifter om förfarandet i marknadsföringsärenden.

Den grundläggande bestämmelsen om näringsfrihetsombudsmannen föreslås bli överförd från konkurrensbegränsningslagen till den nya lagen om marknadsrådet.

4.2 Marknadsrådet

I fråga om marknadsrådets sammansättning vid behandling av ärenden enligt konkurrensbegränsningslagen bör enligt promemorian någon ändring inte ske i vad som nu gäller för näringsfrihetsrådet. Också i ärenden om otillbörlig marknadsföring bör marknadsrådet ha en balanserad representation av å ena sidan företrädare för företagarintressen och å andra sidan företrädare för konsument- och löntagarintressen. Sammansättningen i dessa ärenden bör i stort sett vara densamma som i ärenden enligt konkurrensbegränsningslagen. Intresset av en samordnad administration av de båda lagarna talar också för att samma ledamöter skall ingå i rådet vid handläggning av de båda slagen av ärenden. Vissa variationer i sammansättningen bör dock enligt promemorian få förekomma om särskilda skäl talar för det.

I näringsfrihetsrådet ingår som ledamöter utan anknytning till särskilda intressen ordförande och vice ordförande samt en person som skall ha sär-

skild insikt i näringslivets förhållanden. I ärenden om otillbörlig marknadsföring antas behovet av fristående ekonomisk expertis vara mindre än i konkurrensbegränsningsärenden. I stället för en ekonomisk expert bör därför enligt promemorian en expert på konsumentfrågor — lämpligen med statlig anknytning — ingå som ledamot av marknadsrådet vid handläggning av ärenden om otillbörlig marknadsföring.

I promemorian föreslås i enlighet med det sagda att marknadsrådet skall bestå av ordförande, vice ordförande och åtta andra ledamöter, varav två skall ha särskild sakkunskap på de områden som nyss nämnts. Av de övriga ledamöterna skall — liksom nu sker i fråga om näringsfrihetsrådet — tre utses bland företrädare för företagarintressen och tre utses bland företrädare för konsument- och löntagarintressen. Ordföranden och vice ordföranden skall vara lagfarna och ha domarerfarenhet. För vice ordföranden och de särskilda ledamöterna skall finnas en eller flera ersättare, vilka skall ha samma kvalifikationer som de ledamöter de ersätter. Också för de ledamöter som företräder företagarintressen resp. konsument- och löntagarintressen skall utses ett behövligt antal ersättare. Rådets ledamöter och ersättare skall utses av Kungl. Maj:t. Bestämmelse härom föreslås bli intagen i rådets instruktion.

I detta sammanhang tas i promemorian upp spörsmålet om representation för reklambranschen i marknadsrådet. Det påpekas att i vissa ärenden om otillbörlig marknadsföring frågor kan aktualiseras som har allmän och principiell betydelse för denna bransch. Det kan i sådana fall vara lämpligt att någon av ledamöterna på företagarsidan har anknytning till den. Detta önskemål kan tillgodoses genom att en av ersättarna på företagarsidan utses bland personer med sådan anknytning. Detta innebär enligt promemorian inte något principiellt avsteg från vad som f. n. tillämpas i fråga om näringsfrihetsrådet, där de tre ordinarie ledamöterna på företagarsidan har anknytning till industrin, detaljhandeln och jordbruksnäringen, medan ett par av deras ersättare har anknytning till grosshandeln och hantverket. Det förutsattes nämligen vid konkurrensbegränsningslagens tillkomst att någon av de ordinarie ledamöterna skulle kunna avstå från att delta och låta en ersättare träda in om det ansågs motiverat i ett visst ärende.

I promemorian uppställs också vissa allmänna kvalifikationskrav för ledamot och ersättare i marknadsrådet. I viss överensstämmelse med vad som gäller för domare enligt rättegångsbalken bör enligt promemorian fordras att ledamot och ersättare skall vara svensk medborgare och ha uppnått 25 års ålder. Vidare föreslås att den som är omyndig inte skall få tjänstgöra som ledamot samt att ledamot och ersättare skall ha avlagt domared.

För marknadsrådets beslutförhet bör enligt promemorian krävas att ordförande och fyra andra ledamöter är närvarande. Det anses inte nödvändigt att alla de tre ledamöter som inte representerar företagar- eller kon-

sumentintressen deltar i besluten. Ett sådant krav gäller visserligen f. n. i fråga om näringsfrihetsrådet men det saknar motsvarighet i arbetsdomstolen, vilken är sammansatt på principiellt samma sätt som rådet. Vid beslut i marknadsrådet bör enligt promemorian alltid lika många företrädare för de båda sidornas intressen delta. Detta överensstämmer med vad som nu gäller beträffande näringsfrihetsrådet.

Enligt konkurrensbegränsningslagen har ordföranden i näringsfrihetsrådet behörighet att ensam avgöra ärenden av mindre vikt. Detta innebär i princip att han kan pröva också om konkurrensbegränsning med skadlig verkan föreligger. Veterligen har dock aldrig förekommit att ordföranden ensam fattat beslut av sådan innebörd. Enligt promemorian är det i och för sig lämpligt att materiella avgöranden förbehålls marknadsrådet som sådant. Å andra sidan antas att en del ärenden — inte minst angående generalklausulen i lagen om otillbörlig marknadsföring — blir så enkla att det kan anses onödigt att så många som fem ledamöter deltar i handläggningen. I promemorian förordas därför att marknadsrådet i ärende av mindre vikt skall vara beslutfört med ordförande och en företrädare för vardera företagarsidan samt konsument- och löntagarsidan. Också vid prövning av fråga om interimistiskt förbud enligt lagen om otillbörlig marknadsföring skall enligt promemorian marknadsrådet vara beslutfört i denna sammansättning. Som skäl för detta förslag anförs att ett interimistiskt förbud måste kunna meddelas snabbt för att det skall fylla den avsedda funktionen och att det kan vara svårt att med kort varsel kalla in ett större antal ledamöter.

Beträffande förfarandet inför marknadsrådet i konkurrensbegränsningsärenden bör enligt promemorian någon ändring inte ske i förhållande till vad som nu gäller enligt konkurrensbegränsningslagen. Ärenden om otillbörlig marknadsföring anses i huvudsak kunna handläggas på samma sätt. Det bör således också i fråga om dem vara ett domstolsliknande förfarande enligt i stort sett rättegångsbalkens principer. I lagen om marknadsråd bör tas in vissa grundläggande bestämmelser om förfarandet, vilka är av den natur att de bör meddelas i lag. I övrigt anses det inte behövligt med någon detaljreglering av förfarandet.

Ansökan om förbud enligt generalklausulen skall enligt förslaget göras skriftligen. I regel bör ärendena förberedas genom skriftväxling mellan parterna men muntlig förberedelse inför rådets ordförande bör också kunna komma i fråga. Normalt bör slutliga materiella avgöranden ske efter förhandling inför rådet. Det föreslås emellertid att om ett ärende kan anses tillfredsställande utrett genom skriftväxlingen och part inte begär sammanträde rådet skall kunna träffa ett slutligt avgörande på handlingarna. Detsamma skall gälla om det är uppenbart att en ansökan inte förtjänar avseende. Det påpekas att ärendena i Näringslivets opinionsnämnd nästan alltid avgörs på grundval av den skriftväxling som har skett. Fråga om interimistiskt beslut anses i promemorian regelmässigt kunna avgöras på handlingarna.

Näringsfrihetsrådet kan förelägga part vid vite att inställa sig inför rådet och att tillhandahålla handlingar som kan vara av betydelse i ärendet. Detta innebär dock inte skyldighet att röja yrkeshemlighet av teknisk natur. Marknadsrådet bör enligt promemorian ges motsvarande befogenhet både i konkurrensbegränsningsärenden och i ärenden om otillbörlig marknadsföring. Det anses lämpligt att rådet får möjlighet att meddela föreläggande också för annan än part. Även om det inte har uppstått något praktiskt behov av sådant tvångsmedel vid tillämpningen av konkurrensbegränsningslagen befaras det i promemorian att det skulle kunna innebära en svaghet i den nya lagstiftningen om inte andra än parterna kan åläggas att bidra till utredningen vid marknadsrådet. Enligt förslaget skall rådet också kunna döma ut sådant vite som nu nämnts.

Utan särskild föreskrift gäller i fråga om näringsfrihetsrådet att part själv skall stå för sina kostnader i ärende inför rådet. I promemorian förordas att i den nya lagen uttryckligen anges att samma ordning skall gälla beträffande kostnader i ärende inför marknadsrådet.

4.3 Konsumentombudsmannen och näringsfrihetsombudsmannen

Konsumentombudsmannens uppgifter kommer enligt promemorian i stor utsträckning att vara av juridisk natur. Han skall sålunda föra det allmännas talan inför marknadsrådet och avgöra frågor om åtalsanmälan och åtalsmedgivande. Vidare förutsätts att rättelse i många ärenden kommer till stånd utan att konsumentombudsmannen bringar fallet under marknadsrådets eller domstols prövning. Han kommer därigenom att ganska självständigt kunna utöva inflytande på lagtillämpningen. De juridiska bedömningarna avser också sådana principiellt betydelsefulla frågor som tryckfrihetens omfattning. Med hänsyn till dessa omständigheter är det enligt promemorian nödvändigt att ombudsmannen har juridisk utbildning. Han behöver naturligtvis också ha goda allmänna ekonomiska kunskaper och insikt i marknadsföringsfrågor. Som behörighetsvillkor torde dock endast behöva föreskrivas att han skall vara lagkunnig. Motsvarande behörighetskrav gäller nu för näringsfrihetsombudsmannen, som dessutom skall vara erfaren i domarvärv. Det finns emellertid enligt promemorian knappast anledning att i detta hänseende ha strängare krav på honom än på konsumentombudsmannen. Kravet på domarerfarenhet har därför slopats i den föreslagna nya lagen.

Näringsfrihetsombudsmannen utses enligt konkurrensbegränsningslagen av Kungl. Maj:t. Detsamma skall enligt promemorian i fortsättningen gälla både för honom och för konsumentombudsmannen. Föreskrifter härom föreslås bli intagna i instruktionerna för ombudsmännen.

5 Remissyttrandena

5.1 Allmänna synpunkter

Det i promemorian intagna organisationsförslaget har i allmänhet fått ett gott mottagande vid remissbehandlingen. Den huvudsakliga lösningen av de organisatoriska frågorna tillstyrks eller lämnas utan erinran av det övervägande antalet remissinstanser. Förslaget att inrätta två särskilda organ, ett övervakande, konsumentombudsmannen, och ett dömande, marknadsrådet, anses på de flesta håll ändamålsenligt och väl ägnat att främja en effektiv lagtillämpning. *KF, LO* och *Husmodersförbundet* pekar på marknadsföringsfrågornas ekonomiska betydelse för konsumenterna och framhåller att såväl utredningar som bedömningar bör ske med hänsyn till åtgärdernas konsekvenser för konsumenterna från både ekonomiska och sociala synpunkter. *LO* betonar de nya organens ansvar för utvecklingen av en konsumentnyttig reklam och marknadsföring.

Enligt *kommerskollegium* bör sammankopplingen av ärenden enligt konkurrensbegränsningslagen och enligt generalklausulen i lagen om otillbörlig marknadsföring verksamt kunna motverka konflikter vid lagarnas tillämpning. Uttalanden i samma riktning görs av *näringsfrihetsrådet, NO, pris- och kartellnämnden, Advokatsamfundet, Grossistförbundet, Boktryckareföreningen, KF, Centerns kvinnoförbund, Folkpartiets kvinnoförbund* och *Socialdemokratiska kvinnoförbundet. Reklamutredningen* understryker vikten av att den nya lagstiftningen om otillbörlig marknadsföring administreras av specialorgan och inte av allmän domstol och allmän åklagare.

Flera remissinstanser konstaterar med beklagande att den föreslagna organisationen radikalt avviker från det skandinaviska och kontinentaleuropeiska mönstret. Även om Internationella handelskammarens grundregler för reklam kommer att läggas till grund för de administrativa organens rättsbildning finns det enligt *Industriförbundet* risk för att olika organisatoriska lösningar leder till att svensk praxis färgas av andra värderingar än grannländernas. Resultatet kan bli att det faktiska rättsläget kommer att visa upp större olikheter de nordiska länderna emellan än vad olikheten i de materiella reglerna egentligen behöver leda till. För att eliminera riskerna av en sådan utveckling fordras att konsumentombudsmannen och marknadsrådet har ett nära samråd och utbyte av erfarenheter med motsvarande organ i våra grannländer. Liknande uttalanden görs av bl. a. *kommerskollegium, handelskamrarna, Grossistförbundet, Marknadsförbundet, Tidningsutgivareföreningen* och *Bankföreningen.*

Svenska försäkringsbolags riksförbund anmärker att enligt lag en speciell övervakning av försäljnings- och konkurrensfrågor sker inom försäkringsområdet. Kungl. Maj:t har godkänt en mellan försäkringsbolagen träffad överenskommelse om regler i ämnet och om en anordning med övervakande nämnder för reglernas tillämpning och efterlevnad. Det skulle en-

ligt förbundet ha varit önskvärt att den självsanerande verksamhet som byggts ut inom näringslivet på senare tid getts tillfälle att framvisa resultat innan nya organ inrättas. De frivilliga organen kan antas verka med större flexibilitet än de föreslagna statliga myndigheterna.

Flera remissinstanser anför betänkligheter mot den föreslagna lösningen i fråga om de dömande funktionerna. *Industriförbundet* påpekar att förslaget till lag om otillbörlig marknadsföring innebär att tillämpningen av generalklausulen anförtros åt ett administrativt organ, marknadsrådet, medan tillämpningen av lagens specialbestämmelser ankommer på de allmänna domstolarna. Emellertid avser specialbestämmelserna åtgärder som också kan drabbas av förbud enligt generalklausulen. Denna »dubbla» organisation kan enligt förbundet leda till konsekvenser som är otillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt. Dessa skulle kunna undvikas genom en centralisering av den dömande verksamheten till en specialdomstol i egentlig mening. Det hade varit önskvärt att en sådan lösning närmare prövats. En fördel med förslaget är emellertid enligt förbundet att det möjliggör en samordning i tillämpningen av lagen om otillbörlig marknadsföring och konkurrensbegränsningslagen. Med hänsyn till betydelsen härav bör den föreslagna organisationen i varje fall prövas tills vidare. Bl. a. *Stockholms, Skånes* samt *Västerbottens och Norrbottens läns handelskammare, Tidningsutgivareföreningen* och *Bankföreningen* ger uttryck åt samma uppfattning. *Köpmannaförbundet* ifrågasätter om inte det lämpligaste är att tillämpningen av den nya lagen i dess helhet anförtros åt de allmänna domstolarna, så som skett enligt 1931 års lag. Man skulle då behålla en ordning som överensstämmer med den som gäller i övriga nordiska länder. Om inte samtliga domstolar anses böra handlägga marknadsföringsfrågor kan tillämpningen av den nya lagen koncentreras till underrätterna i de städer där hovrätt finns.

Statens konsumentråd anser inte att konkurrensbegränsningslagen och lagen om otillbörlig marknadsföring företer sådana likheter att marknadsrådet bör behandla frågor enligt båda lagarna. De personer som skall tillämpa de olika lagarna bör rekryteras från skilda håll, vare sig de är konsument- eller näringslivsrepresentanter. Kontakt mellan de båda verksamheterna kan ernås genom att ordföranden och vice ordföranden blir gemensamma för näringsfrihetsrådet och marknadsrådet. *Östergötlands och Södermanlands handelskammare* ifrågasätter däremot om det är nödvändigt att bygga upp en omfattande administrativ apparat vid sidan av näringsfrihetsrådet. Handelskammaren föreslår att marknadsföringsfrågorna får bedömas av rådet, som preliminärt får ta ställning till om generalklausulen i ett visst fall är tillämplig, medan det slutliga avgörandet anförtros åt domstolarna.

Förslaget att marknadsrådet skall vara enda instans i ärenden rörande lagen om otillbörlig marknadsföring diskuteras i några remissyttranden.

Tidningsutgivareföreningen biträder förslaget med hänsyn till att rådets kompetensområde har begränsats till generalklausulen. Enligt *Advokatsamfundet* har det föreslagna marknadsrådet stora fördelar framför de allmänna domstolarna som en första instans för tillämpning av generalklausulen. Det är dock enligt samfundet av rättssäkerhetsskäl mycket betänkligt att talan inte skall få föras mot rådets beslut. Det vida tillämpningsområde som har getts den föreslagna generalklausulen innebär stor osäkerhet om vad som skall anses vara gällande rätt. Vidare kan ett förbud att fortsätta en påbörjad kampanj medföra allvarliga ekonomiska konsekvenser för den drabbade. Samfundet finner det därför nödvändigt att det finns en möjlighet till överprövning av rådets beslut och förordar att besvär skall få anföras i högsta domstolen.

Lämpligheten av att anförtro den övervakande funktionen enligt lagen om otillbörlig marknadsföring åt en från näringsfrihetsombudsmannen fristående konsumentombudsman understryks särskilt av *näringsfrihetsrådet, NO, Industriförbundet, Stockholms, Skånes* samt *Norrbottens och Västerbottens läns handelskammare, Tidningsutgivareföreningen* och *Bankföreningen*. Vikten av ett nära samråd mellan de båda ombudsmännen framhålls av *kommerskollegium* och *NO*. *Östergötlands och Södermanlands handelskammare* samt *Folkpartiets kvinnoförbund* förordar däremot att marknadsföringsfrågorna handläggs inom näringsfrihetsombudsmannaämbetet. Enligt kvinnoförbundet skulle konflikter mellan två ombudsmän därigenom undvikas. *Sveriges hantverks- och industriorganisation* uttrycker också farhågor för kompetenskonflikter och ifrågasätter om det är nödvändigt att inrätta en särskild konsumentombudsman. Organisationen påpekar att det inom Näringslivets opinionsnämnd finns en omfattande sakkunskap i frågor om otillbörlig marknadsföring. Ett alternativ till att inrätta en konsumentombudsman skulle vara att förstärka opinionsnämndens och den särskilda anmälningsbyråns resurser genom bidrag från staten. I de fall där vederbörande inte rättar sig efter opinionsnämndens utslag skulle ärendena på samma sätt som förutsätts i promemorian kunna gå till marknadsrådet för avgörande. *Motorbranschens riksförbund* framför liknande synpunkter.

Den föreslagna lagtekniska lösningen tas upp av *näringsfrihetsrådet*, som med hänsyn till konkurrensbegränsningslagens speciella konstruktion med bl. a. sanktioner i form av förhandlingsförfarande anser att den i promemorian föreslagna lösningen är rimlig f. n. Om det i framtiden blir aktuellt med en mer omfattande översyn av konkurrensbegränsningslagstiftningen kan andra möjligheter övervägas.

5.2 Marknadsrådet

Frågan om marknadsrådets s a m m a n s ä t t n i n g berörs i åtskilliga remissyttranden. Den föreslagna lösningen tillstyrks uttryckligen av *närings-*

frihetsrådet, Sveriges hantverks- och industriorganisation samt *Husmodersförbundet. Centerns kvinnoförbund* förordar att antalet representanter i rådet för näringslivs- resp. konsumentsidan ökas. Förbundet finner det viktigt att rådets lekmannakaraktär bevaras. *Advokatsamfundet* anser däremot att rådet av rättssäkerhetsskäl måste ha en förstärkt juristrepresentation, om det blir enda instans. Företrädarna för särskilda intressen bör minskas med en från vardera sidan och ersättas av två opartiska jurister med domarerfarenhet.

Socialdemokratiska kvinnoförbundet understryker vikten av att konsumenterna blir väl representerade i rådet. Enligt *Husmodersförbundet* bör konsumentintressena representeras inte bara av företrädare för löntagarorganisationer utan också av företrädare för fackligt och politiskt neutrala konsumentorganisationer. *Reklambyråförbundet* finner att grunden för näringslivsrepresentationen i rådet är föråldrad och vill inte tillstyrka den föreslagna sammansättningen. Marknadsföringsprocessens olika funktioner är produktion, distribution och kommunikation. I förslaget saknas en näringslivsrepresentant som företräder kommunikationen, dvs. en reklambyråman. Oavvisliga skäl talar för att marknadsrådet i ärenden om otillbörlig marknadsföring har en ordinarie reklambyrårepresentant och en suppleant från samma bransch. Liknande uttalanden görs av *Affischeringsföretagens förening* och *Tidningsutgivareföreningen*. Den sistnämnda föreningen understryker att behovet av kunskaper i både konkurrens- och marknadsföringsfrågor bör beaktas när de ledamöter och suppleanter som skall företräda företagarintressena utses.

Flera remissinstanser diskuterar de krav som bör ställas på de särskilda ledamöterna utan intresseanknytning. Enligt bl. a. *Industriförbundet, handelskamrarna, Bankföreningen* och *Tidningsutgivareföreningen* visar erfarenheterna från Näringslivets opinionsnämnd att det är värdefullt vid bedömningen av reklam att ha tillgång till en sakkunnig inom området för masskommunikation. Det vore därför lämpligt att den ledamot för marknadsföringsärenden som skall ha särskild insikt i konsumentfrågor utses bland beteendevetenskaplig expertis. *Näringsfrihetsrådet, Grossistförbundet, Reklambyråförbundet* och *Svenska annonsörers förening* gör liknande uttalanden. *Reklambyråförbundet* understryker att konsumentintresset är väl företrätt av de tre konsument- och löntagarrepresentanterna. *LO* anser att det inte bör ställas upp något förbud mot att de särskilda ledamöterna har anknytning till partsintressen. Det torde enligt LO vara svårt att finna personer som har särskilda insikter i de angivna frågorna men inte har anknytning till företag eller organisationer.

Också *reklamutredningen* understryker att de nya statliga organen i sin verksamhet bör ha möjlighet att samråda med beteendevetenskaplig expertis. Särskilt viktigt är detta för marknadsrådet, som inte kommer att få den tillgång till praktiskt verksamma marknadsföringsrepresentanter som

Näringslivets opinionsnämnd har. Utredningen lämnar dock öppet om experterna bör knytas till marknadsrådet eller infogas i konsumentombudsmannens organisation.

Sveriges hantverks- och industriorganisation föreslår att antalet ersättare i marknadsrådet görs större än vad som är fallet i näringsfrihetsrådet. Som skäl härför anförs att ärendena i marknadsrådet kommer att beröra vitt skilda ämnesområden. Expertis bör finnas för de olika områdena. Finns det många ersättare kan en ordinarie ledamot vid behov avstå sin plats till en ersättare som är särskilt insatt i den aktuella frågan. *Konsumentinstitutet* uttalar sig i samma riktning. *Köpmannaförbundet* ifrågasätter om inte arbetsfördelningen mellan ordinarie ledamöter och ersättare bör ges den formen att rådet arbetar på två eller flera avdelningar med olika sammansättning beroende på fördelningen av de olika slagen av ärenden. En sådan uppdelning torde vara lämplig med hänsyn till behovet av differentierad sakkunskap inom rådet.

LO ifrågasätter om det är nödvändigt att ledamot och ersättare i marknadsrådet skall ha uppnått 25 års ålder. LO framhåller att ungdomsorganisationerna alltmer arbetar med konsumentfrågor och påpekar vidare att myndighetsåldern har sänkts.

Advokatsamfundet anser att bestämmelser om tillsättning av rådets ledamöter och ersättare samt om dessas mandattid bör tas in i lagen om marknadsråd och inte i en av Kungl. Maj:t utfärdad instruktion.

Det i promemorian upptagna förslaget om marknadsrådets beslutförhet har i huvudsak inte mött några erinringar under remissbehandlingen. *Näringsfrihetsrådet* uttalar mot bakgrund av sin erfarenhet i konkurrensbegränsningsärenden att det är synnerligen angeläget att en av de särskilt sakkunniga ledamöterna utan intresseanknytning deltar i avgörandena. Enligt *Grossistförbundet* och *Svenska annonsörers förening* bör två av ledamöterna utan intresseanknytning alltid delta i rådets beslut medan *Husmodersförbundet* förordar att tre sådana ledamöter skall delta.

Flera remissinstanser tar upp förslaget att ärenden av mindre vikt skall kunna avgöras av marknadsrådet i en sammansättning med endast ordförande och två intresserepresentanter. Enligt bl. a. *Industriförbundet, handelskamrarna* och *Bankföreningen* visar erfarenheterna från Näringslivets opinionsnämnd att få ärenden är verkligt enkla. För en allsidig bedömning är det av största värde att ett flertal personer får bryta sina meningar mot varandra. De ärenden som kommer att föras till marknadsrådet blir sådana som är svårbedömda. Utrymmet för handläggning i »litet råd» torde därför bli ringa. *Sveriges hantverks- och industriorganisation* gör liknande uttalanden.

Förslaget att beslut om interimistiskt förbud skall kunna fattas av rådet i denna sammansättning har mött kritik från åtskilliga håll. *Industriförbundet* framhåller att frågor om interimistiskt förbud i praktiken kom-

mer att visa sig svårbedömda, bl. a därför att beslutet nästan alltid måste fattas på ofullständigt underlag. Ett interimistiskt förbud utgör också ofta ett ingrepp av allvarlig karaktär. Det kan ha vittgående ekonomiska följder. Ärenden om interimistiskt förbud bör därför behandlas av rådet i vanlig sammansättning. Bl. a. *handelskamrarna, Sveriges hantverks- och industriorganisation, Svenska annonsörers förening, Boktryckareföreningen, Bankföreningen* och *Petroleuminstitutet* ger uttryck för samma åsikt. *Tidningsutgivareföreningen* och *Reklambyråförbundet* förordar att alla ärenden avgörs av rådet i plenum.

Förslaget om förfarandet inför marknadsrådet godtas i huvudsak av remissinstanserna.

Näringsfrihetsrådet konstaterar med tillfredsställelse att ärenden om otillbörlig marknadsföring skall kunna avgöras på handlingarna i större omfattning än vad som gäller enligt konkurrensbegränsningslagen. Marknadsföringsärenden torde vara enklare och kräva mindre utredning än ärenden om konkurrensbegränsning. De bör också avgöras snabbt, särskilt när det gäller interimistiskt förbud.

Förslaget att marknadsrådet skall få befogenhet att vid vite förelägga part eller annan att inställa sig vid rådet och att tillhandahålla handlingar tas upp i några remissyttranden. *Näringsfrihetsrådet* och *Advokatsamfundet* har ingen erinran mot förslaget. Samfundet finner det dock angeläget att skyldigheten att tillhandahålla dokumentation inte vidgas utöver vad som gäller enligt bestämmelserna om editionsplikt i 38 kap. rättegångsbalken. *Boktryckareföreningen* hyser betänkligheter mot ett allmänt hållet krav på annan än part att tillhandahålla handlingar om inte yrkeshemlighet av teknisk natur röjs. Det är angeläget att vederbörande inte tvingas att yppa affärshemligheter eller vidarebefordra upplysningar som har lämnats i förtroende. Förslaget att marknadsrådet också skall kunna döma ut sådant processuellt vite som nu har sagts godtas uttryckligen av *näringsfrihetsrådet*. *Advokatsamfundet* anser däremot att det inte finns anledning att gå ifrån den allmänna principen att vite skall dömas ut av allmän domstol.

Den föreslagna föreskriften att enskild part själv skall stå för sina kostnader vid marknadsrådet berörs av några remissinstanser. *Advokatsamfundet* anser med hänsyn till karaktären av de ärenden som enligt lagen om otillbörlig marknadsföring skall prövas av marknadsrådet att åtminstone en part som har anmälts för rådet bör kunna få ersättning för sina kostnader enligt regler motsvarande dem som gäller för tilltalad i brottmål enligt 31 kap. rättegångsbalken. Anledning saknas att inte ge samma möjligheter till kostnadsersättning i ärenden enligt konkurrensbegränsningslagen. *Reklambyråförbundet* finner det rimligt att enskild part själv får bära sina kostnader vid marknadsrådet. Det allmänna bör dock bestrida kostnaderna när konsumentombudsmannen för ett ärende inför rådet trots att motparten har accepterat ett påpekande från hans sida.

5.3 Konsumentombudsmannen och näringsfrihetsombudsmannen

De föreslagna reglerna om ombudsmännens kompetens lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. I många yttranden diskuteras emellertid frågan närmare. *Näringsfrihetsrådet* säger sig förutsätta att till näringsfrihetsombudsman och konsumentombudsman kommer att utses personer med domarerfarenhet. Enligt en grupp remissinstanser måste det uttryckligen föreskrivas att de båda ombudsmännen skall ha domarkompetens. *NO* anför att det vid tillkomsten av konkurrensbegränsningslagen ansågs att näringsfrihetsombudsmannen av hänsyn till rättssäkerhetsintresset skulle ha domarerfarenhet. Skälet härför var bl. a. att han har en ställning liknande en allmän åklagares och att han har möjlighet att tämligen självständigt utöva inflytande på lagtolkningen. Utvecklingen av näringsfrihetsombudsmannens verksamhet har medfört att dessa skäl snarare ökat än minskat i betydelse. Behovet av domarerfarenhet får anses vara ännu större för konsumentombudsmannen, eftersom han får större åklagarbefogenheter med möjlighet att utfärda förbudsföreläggande. Liknande uttalanden görs av *Advokatsamfundet, Grossistförbundet, Lantbruksförbundet, Svenska annonsörers förening* och *Läkemedelsindustriföreningen*. Enligt *TCO* bör erfarenhet från domar- eller åklagarverksamhet vara behörighetsvillkor för konsumentombudsmannen. *Tidningsutgivareföreningen* anser att denne bör ha väl dokumenterad juridisk kompetens. Enligt *Husmodersförbundet* bör direkt kontakt med konsumentproblematiken, t. ex. genom statliga konsumentorgan, uppställas som behörighetsvillkor för konsumentombudsmannen.

Advokatsamfundet anser att bestämmelser om tillsättningen av de båda ombudsmännen bör tas in i lagen om marknadsråd och inte i av Kungl. Maj:t utfärdade instruktioner.

6 Departementschefen

6.1 Allmänna synpunkter

Den föreslagna lagen om otillbörlig marknadsföring har till syfte att effektivt hindra att reklam och annan marknadsföring bedrivs med otillbörliga metoder. Som jag framhöll vid remissen till lagrådet bör samhället ha det huvudsakliga ansvaret för att en god etisk standard upprätthålls på området, och normbildningen bör vara en uppgift för offentliga organ. Effekten av lagstiftningen är beroende av att dessa organ får tillräckliga resurser och tillräcklig auktoritet.

Vid remissen till lagrådet redovisade jag de allmänna riktlinjerna för hur en statlig organisation bör utformas enligt vad jag hade kommit fram till efter samråd med chefen för handelsdepartementet. Jag gjorde jämförelser med den organisation som nu finns på konkurrensbegränsningsområ-

det med ett övervakande organ, näringsfrihetsombudsmannen, och ett särskilt dömande organ, näringsfrihetsrådet, och kom till slutsatsen att det för tillämpningen av den nya lagen om otillbörlig marknadsföring krävs organ med motsvarande funktioner. Enligt vad jag vidare framhöll talar enligt min mening åtskilliga skäl för en sammankoppling mellan organisationen för administrering av konkurrensbegränsningslagstiftningen och den organisation som skall svara för tillämpningen av den nya generalklausulen mot otillbörlig reklam och marknadsföring. Jag pekade särskilt på att generalklausulen inte får tillämpas så att den kommer i konflikt med de principer som ligger bakom konkurrensbegränsningslagstiftningen och att det samtidigt är viktigt att inte principen om fri konkurrens ges så stor räckvidd att den sanktionerar otillbörliga konkurrensmetoder. Mina överväganden mynnade ut i att den dömande funktionen bör förenas hos ett och samma organ medan övervakningsuppgifterna bör anförtros åt en ombudsman för vartdera området. Jag förordade att den gemensamma dömande instansen kallas marknadsrådet och att ombudsmannen för marknadsföringsfrågor benämns konsumentombudsman.

Den nu redovisade organisatoriska lösningen, som tas upp också i departementspromemorian, har i sina huvuddrag vunnit gillande på de flesta håll under remissbehandlingen. Den har ansetts främja en effektiv tillämpning av lagen om otillbörlig marknadsföring och motverka konflikter vid tillämpningen av denna lag och konkurrensbegränsningslagen. Utfallet av remissbehandlingen stärker min övertygelse att den lösning jag förordade i lagrådsremissen är lämplig och bör genomföras. Jag föreslår därför att nödvändiga lagstiftningsåtgärder vidtas i detta syfte.

I samband med att förslaget till lag om otillbörlig marknadsföring remitterades till lagrådet framhöll jag att det är av stor betydelse att snabbt få till stånd slutliga avgöranden i frågor om tillämpning av generalklausulen. Jag utgick därför från att det inte skall finnas någon möjlighet att överklaga marknadsrådets beslut. Promemorian intar samma ståndpunkt. Advokatsamfundet anser emellertid en sådan ordning vara otillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt. Med anledning härav vill jag först påpeka att den föreslagna ordningen inte innebär någon absolut nyhet. Sålunda gäller redan nu att näringsfrihetsrådets beslut enligt konkurrensbegränsningslagen inte får överklagas. Marknadsrådet skall givetvis ges en sammansättning som garanterar att dess rättstillämpning kommer att fylla högt ställda krav på rättssäkerhet. Också vid utformningen av reglerna om förfarandet inför rådet kan och måste rättssäkerhetssynpunkten självfallet beaktas. En ytterligare rättssäkerhetsgaranti ligger i att enligt marknadsföringslagen frågor om utdömande av vite som rådet har förelagt med stöd av generalklausulen skall prövas av allmän domstol. Jag anser med hänsyn till dessa omständigheter att det inte finns skäl att öppna någon möjlighet att föra talan mot marknadsrådets beslut, vare sig i ärenden enligt konkurrens-

begränsningslagen eller i ärenden rörande generalklausulen i lagen om otillbörlig marknadsföring.

Innan jag går in på de särskilda avsnitten i organisationsförslaget vill jag något beröra vissa lagtekniska problem. I promemorian förordas att de viktigaste bestämmelserna om marknadsrådet tas in i en särskild lag och att denna skall innehålla också en grundläggande regel om konsumentombudsmannen. Detta synes mig i och för sig vara lämpligt. Eftersom marknadsrådet skall överta näringsfrihetsrådets uppgifter föranleder den nya lagen om marknadsrådet vissa ändringar i konkurrensbegränsningslagen. De lagtekniska samordningsproblem som härvid uppstår föreslås i promemorian bli lösta på följande sätt.

I konkurrensbegränsningslagen behålls de materiella bestämmelserna oförändrade. Reglerna om näringsfrihetsrådets sammansättning och beslutförhet bryts ut och motsvarande föreskrifter beträffande marknadsrådet tas in i lagen om marknadsråd. Den grundläggande bestämmelsen om näringsfrihetsombudsmannen förs över från konkurrensbegränsningslagen till lagen om marknadsråd. Bestämmelserna om förfarandet i konkurrensbegränsningsärenden har så intimt samband med de materiella reglerna att de inte lämpligen kan brytas ut. De får därför stå kvar i konkurrensbegränsningslagen. Däremot regleras förfarandet inför marknadsrådet i marknadsföringsärenden i den nya lagen, eftersom det är önskvärt att föreskrifter om marknadsrådets sammansättning och om förfarandet inför rådet så långt det är möjligt tas upp i samma lag.

Den nu skisserade tekniska uppläggningen är visserligen inte invändningsfri. Den synes mig emellertid vara den mest ändamålsenliga lösningen f. n. Vid en eventuell framtida översyn av konkurrensbegränsningslagstiftningen kan det finnas anledning att överväga andra lösningar.

6.2 Marknadsrådet

Näringsfrihetsrådet består f. n. av ordförande och åtta andra ledamöter. Tre av ledamöterna utses bland personer som kan anses företräda företagarintressen och tre bland personer som kan anses företräda allmänna konsument- och löntagarintressen. Ordföranden och de övriga två ledamöterna, av vilka en skall vara rådets vice ordförande, utses bland personer som inte kan anses företräda vare sig den ena eller den andra typen intressen. Ordföranden och vice ordföranden skall vara jurister med domarerfarenhet, medan den tredje ledamoten skall ha särskild insikt i näringslivets förhållanden.

Tillkomsten av marknadsrådet bör inte medföra några sakliga ändringar i dessa hänseenden, såvitt gäller konkurrensbegränsningsärendena. Vid tillämpningen av konkurrensbegränsningslagen bör därför s a m m a n s ä t t n i n g e n av marknadsrådet vara densamma som nu gäller för näringsfrihetsrådet.

I överensstämmelse med vad jag har förordat vid remissen till lagrådet av förslaget till marknadsföringslag föreslås i promemorian att marknadsrådets sammansättning huvudsakligen skall vara densamma i marknadsföringsärenden som i konkurrensbegränsningsärenden. Bl. a. intresset av en samordnad administration av de båda lagarna anförs som skäl för att samma ledamöter bör ingå i rådet vid handläggning av de båda slagen av ärenden.

På en punkt skall enligt promemorieförslaget rådets sammansättning i marknadsföringsärenden avvika från vad som gäller för konkurrensbegränsningsärenden. I anslutning till mitt uttalande vid lagrådsremissen att behovet av särskild fristående ekonomisk expertis antagligen är mindre i ärenden om otillbörlig marknadsföring än i konkurrensbegränsningsärenden föreslås sålunda, att den ledamot som skall ha särskild insikt i näringslivets förhållanden ersätts vid handläggning av marknadsföringsärenden av en ledamot med särskild insikt i konsumentfrågor. Promemorieförslaget i denna del har i allmänhet godtagits vid remissbehandlingen. Advokatsamfundet anser dock att rättssäkerhetsintresset kräver att mer än två jurister ingår i marknadsrådet vid handläggning av marknadsföringsärenden. Flera remissinstanser framhåller under hänvisning till erfarenheterna från Näringslivets opinionsnämnd att den ledamot som skall ha särskild insikt i konsumentfrågor bör företräda beteendevetenskaplig expertis. Från bl. a. Reklambyråförbundet har framförts önskemål om en annan inriktning av näringslivsrepresentationen i ärenden om otillbörlig marknadsföring än i konkurrensbegränsningsärenden. Förbundet anser sålunda att en reklambyråman alltid bör delta i handläggningen av det förstnämnda slaget av ärenden.

För egen del anser jag till en början att det för marknadsföringsärendenas del inte krävs ett kraftigare juristinslag än vad som f. n. gäller för näringsfrihetsrådet och arbetsdomstolen. Jag kan därför inte biträda Advokatsamfundets synpunkter i den frågan. Den inriktning på etiska normer som skall prägla bedömningen av marknadsföringsärendena gör det däremot angeläget att vid handläggningen av dem ha ett starkt inslag av representanter för konsumenternas och näringslivets intressen. Förslaget att en ledamot skall ha särskild insikt i konsumentfrågor anser jag från den synpunkten vara välbetänkt. Att uttryckligen föreskriva som behörighetsvillkor för denna ledamot att han skall företräda beteendevetenskaplig expertis anser jag dock inte lämpligt. Det är i första hand önskvärt att den person som utses har erfarenhet från statlig konsumentskyddsverksamhet. Vid valet av denna ledamot och ersättare för honom bör emellertid vederbörlig hänsyn tas till behovet av sakkunskap på det beteendevetenskapliga området.

Vad Reklambyråförbundet har anfört aktualiserar frågan om näringsidkarrepresentanternas funktion i rådet. Jag vill inte i första hand se dem som företrädare för särskilda branschintressen. Deras uppgift är snarare

att tillföra rådet kännedom om de värderingar som råder inom näringslivet i allmänhet. Det är genom dessa ledamöter som näringslivet skall få inflytande på rättsbildningen. Med utgångspunkt i denna syn på näringslivsrepresentanternas ställning i rådet anser jag inte att det i lagen bör föreskrivas att företrädare för en viss bransch skall delta i behandlingen av en viss typ av ärenden. Jag vill inte bestrida att det kan vara av värde att någon av rådets ledamöter har erfarenhet från reklambranschen och insikter i dess förhållanden, när rådet skall ta ställning till frågor av principiell eller allmän betydelse för denna bransch. Som anförs i promemorian kan emellertid detta önskemål tillgodoses genom att som ersättare för en av ledamöterna på företagarsidan utses en person med förankring i reklambranschen. En sådan ordning ligger i linje med vad som nu gäller för näringsfrihetsrådet, där några av ersättarna på företagarsidan företräder andra branscher än motsvarande ordinarie ledamöter. Det förutsattes f. ö. redan vid konkurrensbegränsningslagens tillkomst att någon av de ordinarie ledamöterna skulle kunna avstå från att delta och låta en ersättare träda in om det i ett visst ärende var angeläget att ha tillgång till dennes sakkunskap på ett särskilt område. Jag vill i detta sammanhang påpeka att det med hänsyn till det större antalet ärenden kan vara motiverat att ha flera ersättare för intresserepresentanterna i marknadsrådet än som nu finns i näringsfrihetsrådet.

I promemorian föreslås att ledamot och ersättare i marknadsrådet skall ha uppnått 25 års ålder. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i fråga om näringsfrihetsrådet medan däremot åldersgränsen 25 år gäller för ledamot av arbetsdomstolen. LO ifrågasätter om den nu föreslagna regeln är motiverad och erinrar bl. a. om att myndighetsåldern nyligen har sänkts till 20 år.

Kungl. Maj:t har nyligen föreslagit (prop. 1970: 15) att 25-årsgränsen skall slopas i fråga om jurymän i tryckfrihetsmål. En motsvarande ändring har nyligen beslutats beträffande nämndemän vid allmänna domstolar (SFS 1969: 244) med giltighet fr. o. m. den 1 januari 1971. Mot denna bakgrund anser jag det inte motiverat att meddela någon föreskrift om lägsta ålder för ledamot av marknadsrådet. Som allmänt kvalifikationskrav bör gälla endast att vederbörande är myndig svensk medborgare.

Ledamöter och ersättare i näringsfrihetsrådet utses enligt konkurrensbegränsningslagen för viss tid av Kungl. Maj:t. Detsamma skall enligt promemorian i fortsättningen gälla för marknadsrådet. Bestämmelse om att Kungl. Maj:t utser ledamöter och ersättare bör placeras i lagen om marknadsråd och inte i rådets instruktion. Föreskrifter om mandattider bör däremot tas in i instruktionen.

För näringsfrihetsrådets beslutförhet gäller att förutom ordföranden de två ledamöterna utan anknytning till särskilda intressen samt minst

en intresserepresentant för vardera sidan skall vara närvarande. I promemorian förordas att marknadsrådet skall vara beslutfört med fyra ledamöter utöver ordföranden och att lika många företrädare för de olika sidorna alltid skall delta i besluten. Enligt förslaget förutsätts däremot inte att alla tre ledamöterna utan intresseanknytning måste vara med.

För egen del anser jag att den i promemorian förordade regeln, vilken överensstämmer med vad som gäller i fråga om arbetsdomstolen, är lämplig. Jag utgår emellertid från att både vice ordföranden och den ledamot som skall ha särskild insikt i näringslivets förhållanden resp. i konsumentfrågor i praktiken regelmässigt kommer att delta i marknadsrådets avgöranden, åtminstone i ärenden av större vikt.

I promemorian föreslås att frågor om interimistiskt förbud enligt lagen om otillbörlig marknadsföring skall kunna avgöras av marknadsrådet i en sammansättning med endast ordföranden och en representant för vardera företagarsidan samt konsument- och löntagarsidan. Som skäl för förslaget anförs att interimistiska avgöranden måste meddelas snabbt för att få önskad effekt och att det kan vara svårt att med kort varsel kalla in ett större antal ledamöter. Förslaget har mött åtskillig kritik under remissbehandlingen. Det framhålls att frågor om interimistiskt förbud kommer att bli svårbedömda, inte minst därför att avgörandena i allmänhet måste bygga på ofullständigt underlag. Det understryks också att ett interimistiskt förbud ofta kan få vittgående ekonomiska konsekvenser.

Kritiken mot förslaget i denna del är enligt min mening värd beaktande. Jag föreslår därför att frågor om interimistiskt förbud skall avgöras av marknadsrådet i vanlig sammansättning. Med ett tillräckligt antal ersättare i rådet bör det inte bli alltför svårt att med kort varsel samla ordförande och fyra ledamöter.

Enligt konkurrensbegränsningslagen kan näringsfrihetsrådets ordförande ensam på rådets vägnar handlägga och avgöra ärenden av mindre vikt. I viss överensstämmelse med vad som sålunda gäller föreslås i promemorian att ärenden av mindre vikt skall kunna avgöras av marknadsrådet i den förenklade sammansättning som föreslås i fråga om interimistiska beslut. Förslaget grundas på ett antagande att många marknadsföringsärenden blir så enkla att en handläggning av dem med fulltaligt råd framstår som onödigt betungande. Förslaget har i allmänhet godtagits av remissinstanserna. Det har dock från flera håll framhållits att handläggning i förenklad sammansättning sällan kommer att ske i praktiken, eftersom de ärenden som kommer att föras till marknadsrådet blir av svår beskaffenhet.

Jag finner de kritiska remissinstansernas bedömning vara välgrundad. Den möjlighet till förenklat förfarande som nu finns enligt konkurrensbegränsningslagen lär aldrig ha utnyttjats. De ärenden om otillbörlig marknadsföring som är av enkel beskaffenhet kan antas så gott som alltid bli

slutförda hos konsumentombudsmannen. Härtill kommer att det är svårt att precisera vilka kriterier som skall vara avgörande när det gäller att bedöma om ett ärende är av mindre vikt. Det bör därför enligt min mening inte finnas någon möjlighet för marknadsrådet att avgöra ärenden i förenklad sammansättning.

Vad härefter angår förfarandet inför marknadsrådet anförs i promemorian att någon ändring i förhållande till vad som nu gäller inte bör ske i fråga om konkurrensbegränsningsärendena. Handläggningen av ärenden om otillbörlig marknadsföring föreslås ske i huvudsakligen samma former som nu tillämpas vid näringsfrihetsrådet. Remissinstanserna har inte haft något att erinra mot förslaget i denna del.

För egen del anser jag den föreslagna ordningen vara ändamålsenlig. Denna ordning innebär att ärendena skall handläggas i rättegångsliknande former och i stort sett efter rättegångsbalkens principer. Vissa grundläggande bestämmelser om förfarandet bör meddelas i lag men någon detaljreglering bör inte komma i fråga. Erfarenheterna från näringsfrihetsrådets verksamhet visar att något behov härav inte föreligger. Det har visat sig vara en klar fördel att förfarandet är smidigt och att man inte är bunden av ett så strikt regelsystem som det rättegångsbalken innehåller.

I fråga om förfarandereglerna när det gäller ärenden om otillbörlig marknadsföring biträder jag i likhet med remissinstanserna promemorieförslaget. Sådana ärenden bör sålunda i allmänhet förberedas genom skriftväxling mellan parterna men muntlig förberedelse inför rådets ordförande bör äga rum när det är lämpligt. Som huvudregel bör gälla att ärendena materiellt skall avgöras efter förhandling inför rådet. Det bör emellertid också finnas möjlighet för marknadsrådet att träffa slutligt avgörande på handlingarna utan något sammanträde med parterna. En förutsättning för att så skall kunna ske är givetvis att saken har blivit tillfredsställande utredd genom skriftväxlingen. Ett ärende bör vidare i princip inte få avgöras på handlingarna om någon av parterna begär sammanträde. Rådet bör dock, i likhet med vad som gäller för konkurrensbegränsningsärenden, ha möjlighet att utan sammanträde avslå en ansökan som inte förtjänar avseende. Som jag tidigare har sagt är det viktigt att frågor om interimistiskt förbud kan avgöras snabbt. Beslut i sådana frågor bör därför också kunna fattas utan sammanträde med parterna.

Näringsfrihetsrådet kan enligt konkurrensbegränsningslagen förelägga part vid vite att inställa sig inför rådet och att tillhandahålla handlingar som kan vara av betydelse i ärendet. Detta innebär dock inte att parten är skyldig att röja yrkeshemlighet av teknisk natur. I promemorian förordas att marknadsrådet får samma befogenhet både i konkurrensbegränsningsärenden och i marknadsföringsärenden. Jag ansluter mig i likhet med remissinstanserna till detta förslag.

Enligt promemorian bör marknadsrådet kunna meddela motsvarande vitesförelägganden också för annan än part. Som skäl härför anförs att det skulle kunna innebära en svaghet i den nya lagstiftningen om inte andra än parterna kan åläggas att bidra till utredningen. Detta förslag har i allmänhet inte mött invändningar från remissinstanserna, men i några yttranden har anförts betänkligheter.

Det är enligt min mening tydligt att det kan uppstå behov av att höra utomstående inför rådet. Rådet bör med hänsyn härtill ges befogenhet att vid vite förelägga sådana personer att inställa sig. Mera tveksamt är om rådet också bör kunna tvinga andra än parterna att tillhandahålla skriftlig utredning. Jag finner det knappast troligt att en sådan editionsplikt skulle få något större värde i ärenden om otillbörlig marknadsföring. Däremot skulle den kunna få viss betydelse i konkurrensbegränsningsärenden. I princip bör dock inte i detta sammanhang utan tvingande skäl genomföras några ändringar beträffande handläggningen av dessa ärenden. Några sådana skäl kan knappast påvisas. Vid tillkomsten av konkurrensbegränsningslagen ansågs det f. ö. inte stämma väl med förfarandets karaktär av förhandling att annan än part skulle kunna föreläggas att tillhandahålla skriftligt material. Jag är därför inte beredd att nu förorda någon sådan bestämmelse om editionsplikt som föreslås i promemorian.

Näringsfrihetsrådet kan inte pröva frågan om utdömande av processuellt vite som rådet har förelagt. I promemorian föreslås att marknadsrådet ges sådan befogenhet. Viss kritik har under remissbehandlingen riktats mot detta förslag varvid det har ansetts att vite alltid bör dömas ut av domstol.

Inom det administrativa förfarandet finns flera exempel på att en och samma myndighet kan förelägga och döma ut ett vite. Sådan befogenhet tillkommer bl. a. länsstyrelse enligt flera olika författningar. Med hänsyn härtill och då marknadsrådets ställning i mycket liknar en domstols anser jag det inte möta några betänkligheter att låta rådet självt döma ut processuella viten av det slag det här rör sig om. Jag ansluter mig därför till promemorieförslaget i denna del.

F. n. gäller att enskild part själv skall bära sina kostnader vid näringsfrihetsrådet. Någon lagbestämmelse i ämnet finns dock inte. I promemorian föreslås att i lagen om marknadsråd tas in en uttrycklig föreskrift av nyss angiven innebörd i fråga om kostnader vid marknadsrådet. Några remissinstanser vill inte godta att enskild part under alla omständigheter skall bära sina kostnader själv. Bl. a. har man vänt sig mot att en part som har accepterat ett påpekande av konsumentombudsmannen ändå kan drabbas av kostnader vid marknadsrådet, om ärendet förs dit av ombudsmannen i prejudikatintresse.

Med anledning av denna remisskritik vill jag framhålla att det torde bli sällsynt att konsumentombudsmannen drar upp ett ärende till marknads-

rådet enbart i syfte att få ett prejudikat, såvida vederbörande näringsidkare och hans organisation motsätter sig det. Om ombudsmannen i något enstaka fall handlar så, får det antas bero på att frågan är av mycket stort allmänt intresse. Jag anser inte att det finns anledning att för sådana undantagsfall avvika från den inom förvaltningsrättskipningen ännu allmänt gällande principen att enskild part själv skall bära sina kostnader. Någon särskild föreskrift härom i den nya lagen är inte behövlig. Jag vill slutligen erinra om att frågan om ersättning av allmänna medel för kostnader i administrativa mål och ärenden i allmänhet f. n. är under utredning.

Marknadsrådets beslut bör avfattas skriftligen och motiveras. I sistnämnda hänseende bör en uttrycklig föreskrift tas upp i lagen om marknadsråd. Med hänsyn till rådets prejudikatskapande funktion bör motiveringen vara utförlig. Jag vill också understryka vikten av att rådets beslut får stor publicitet. Det får ankomma på rådet att tillsammans med ombudsmännen överväga hur detta skall uppnås. Förutom en omedelbar publicering av meddelade avgöranden torde någon form av prejudikatsamling för framtida bruk behövas.

6.3 Konsumentombudsmannen och näringsfrihetsombudsmannen

Som jag tidigare har anfört bör i lagen om marknadsråd tas in en grundläggande bestämmelse om näringsfrihetsombudsmannen och konsumentombudsmannen. Därvid bör också anges vilka behörighetskrav som skall gälla för de båda ombudsmännen.

För näringsfrihetsombudsmannen gäller f. n. som behörighetsvillkor att han skall vara lagfaren och ha domarerfarenhet. Enligt promemorian saknas anledning att upprätthålla krav på domarerfarenhet för vare sig konsumentombudsmannen eller näringsfrihetsombudsmannen. I promemorian föreslås därför som enda behörighetsvillkor för vardera av ombudsmännen att han skall vara lagfaren. Under remissbehandlingen har emellertid från många håll uttalats, att domarkompetens måste fordras för båda ombudsmännen med hänsyn till deras arbetsuppgifter.

Konsumentombudsmannen kommer att få samma centrala ställning i systemet för normbildning på marknadsföringsområdet som näringsfrihetsombudsmannen f. n. har på konkurrensbegränsningsområdet. Vid remissen till lagrådet av förslaget till lag om otillbörlig marknadsföring antydde jag vilka arbetsuppgifter som skall åvila konsumentombudsmannen. De kommer i stor utsträckning att vara av juridisk natur. Han skall föra det allmännas talan inför rådet och avgöra frågor om åtal. I många fall kommer ärenden att avslutas hos honom genom att han utfärdar förbudsföreläggande eller genom att frivillig rättelse kommer till stånd. Han kommer därigenom att ganska självständigt öva inflytande på lagtillämpningen. De juridiska be-

dömningarna kommer också att innefatta principiellt betydelsefulla frågor om tryckfrihetens omfattning. Också näringsfrihetsombudsmannen kommer, liksom hittills, att få ta ställning till frågor av juridisk natur och får en i många avseenden självständig ställning. Jag anser det under dessa förhållanden nödvändigt att var och en av ombudsmännen har juridisk utbildning samt goda allmänna ekonomiska kunskaper. Konsumentombudsmannen måste dessutom ha särskild insikt i marknadsföringsfrågor. Det synes mig emellertid inte lämpligt att för någon av ombudsmännen ställa upp krav på domarerfarenhet som ett oeftergivligt behörighetsvillkor. Jag vill erinra om att något sådant krav inte gäller för vare sig riksåklagaren eller riksdagens ombudsmän. Det kan inte bortses från att ett krav på domarerfarenhet — vilket i så fall måste gälla även den som skall tjänstgöra som vikarie för ombudsman — skulle kunna på ett olämpligt sätt begränsa urvalet av lämpliga kandidater. Jag vill därför ansluta mig till förslaget i promemorian att som enda behörighetsvillkor för de båda ombudsmännen skall gälla att de är lagfarna. Jag förutsätter emellertid att till de båda ämbetena inte kommer att utses andra personer än sådana som fyller mycket höga krav på allmänna juridiska kvalifikationer.

Näringsfrihetsombudsmannen utses enligt konkurrensbegränsningslagen av Kungl. Maj:t. I enlighet med vad som föreslås i promemorian bör i fortsättningen detsamma gälla för båda ombudsmännen. Föreskrifter härom bör tas in i lagen om marknadsråd.

6.4 Följdändringar i annan lagstiftning

Lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen) innehåller i 20 § en bestämmelse om sekretessskydd för bl. a. handlingar som inkommit till eller upprättats hos näringsfrihetsrådet eller ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor. I den mån sådan handling innehåller upplysningar om viss företagares affärs- eller driftförhållanden, vilkas offentliggörande kan lända honom till men, får handlingen inte utan beslut av Kungl. Maj:t utlämnas förrän 20 år förflutit från handlingens datum.

I likhet med vad som uttalats i promemorian anser jag det uppenbart att utredningar i frågor om otillbörlig marknadsföring lika väl som utredningar i frågor om konkurrensbegränsning kan beröra förhållanden som är att anse som affärshemligheter. Det är därför naturligt att sekretessreglerna för näringsfrihetsrådet får gälla för marknadsrådet både i konkurrensbegränsningsärenden och i marknadsföringsärenden och att konsumentombudsmannen i sekretesshänseende likställs med näringsfrihetsombudsmannen. Nyss återgivna föreskrift i 20 § sekretesslagen bör jämkas i enlighet härmed.

I övrigt föranleder den nya lagstiftningen inte några följdändringar i annan lag.

7 Lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

1) lag om marknadsråd m. m.,

2) lag om ändring i lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet,

3) lag om ändring i lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

Beträffande förslagen under 1) och 2) har jag särskilt samrått med chefen för handelsdepartementet.

Förslagen torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga 2.*[1]

8 Specialmotivering

8.1 Förslaget till lag om marknadsråd m. m.

Inledande bestämmelser

1 §

I paragrafen anges marknadsrådets verksamhetsområde genom hänvisning till konkurrensbegränsningslagen och lagen om otillbörlig marknadsföring. Vilka ärenden enligt dessa lagar som faller inom marknadsrådets kompetens och i vilken omfattning tillämpningen av lagarna ankommer på allmän domstol framgår av bestämmelser i resp. lag.

2 §

Som jag har anfört i den allmänna motiveringen skall marknadsrådets beslut inte kunna överklagas vare sig i ärenden rörande konkurrensbegränsningslagen eller i ärenden rörande generalklausulen i lagen om otillbörlig marknadsföring. Detta skall gälla både slutliga beslut och beslut under förfarandet. I förevarande paragraf föreskrivs i enlighet härmed att talan inte får föras mot marknadsrådets beslut i ärenden som avses i 1 § och att detsamma gäller rådets beslut i övrigt enligt denna lag.

Marknadsrådets sammansättning m. m.

Bestämmelserna i 3—5 §§ departementsförslaget motsvarar föreskrifterna i 7—9 §§ konkurrensbegränsningslagen och reglerar marknadsrådets sammansättning. I fråga om det sakliga innehållet i bestämmelserna och grunderna för dessa hänvisar jag i första hand till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen.

[1] De vid 2) och 3) angivna lagförslagen, vilka är likalydande med de förslag som är fogade vid propositionen, har uteslutits här.

3 §

I denna paragraf föreskrivs att marknadsrådet skall bestå av ordförande, vice ordförande och åtta andra ledamöter samt att två av dessa är särskilda ledamöter, den ena för ärenden om konkurrensbegränsning och den andra för ärenden om otillbörlig marknadsföring. Rådet in pleno kommer alltså att bestå av nio ledamöter.

4 §

I paragrafens *första stycke* anges de kvalifikationskrav som skall gälla för ordföranden, vice ordföranden och de särskilda ledamöterna.

I enlighet med vad jag har sagt i den allmänna motiveringen föreskrivs, att ordföranden och vice ordföranden skall vara jurister och ha erfarenhet som domare, att ledamoten för konkurrensbegränsningsärenden skall ha särskild insikt i näringslivets förhållanden och att ledamoten för ärenden om otillbörlig marknadsföring skall ha särskild insikt i konsumentfrågor. Jag har i det föregående berört innebörden av det sistnämnda kvalifikationskravet. Vidare föreskrivs — i överensstämmelse med vad som i motsvarande hänseende nu gäller i fråga om näringsfrihetsrådet — att ordföranden, vice ordföranden och de två särskilda ledamöterna i marknadsrådet inte får utses bland personer som kan anses företräda företagarintressen eller konsument- och löntagarintressen.

Andra stycket innehåller bestämmelser om ersättare för vice ordföranden och de särskilda ledamöterna. För näringsfrihetsrådet gäller att två ersättare skall utses för var och en av vice ordföranden och den särskilde ledamoten. Med hänsyn till att ett större antal ärenden är att vänta för marknadsrådets del får man räkna med att dess vice ordförande kommer att fungera som ordförande oftare än som f. n. är fallet för näringsfrihetsrådets vice ordförande. Normalt bör både ordförande och vice ordförande delta i marknadsrådets beslut. Under dessa förhållanden lär ersättare för vice ordföranden komma att få tjänstgöra i större utsträckning i marknadsrådet än i näringsfrihetsrådet. Med tanke på den ökade belastningen på i synnerhet vice ordföranden anser jag det inte lämpligt att antalet ersättare fixeras i lagen.

I andra stycket av förevarande paragraf föreskrivs därför att för vice ordföranden och var och en av de särskilda ledamöterna skall finnas en eller flera ersättare (*första punkten*) samt att bestämmelserna om vice ordförande och särskild ledamot gäller även för ersättare (*andra punkten*). Sistnämnda föreskrift innebär bl. a. att samma kvalifikationskrav gäller för ersättare som för den ordinarie ledamot som han skall ersätta. Av 6 § departementsförslaget framgår att ersättare utses av Kungl. Maj:t, som alltså också bestämmer hur många ersättare som skall förordnas.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om de ledamöter som skall företräda näringslivet resp. konsumenterna. I överensstämmelse med vad som gäller enligt konkurrensbegränsningslagen föreskrivs i *första stycket* att tre av dessa ledamöter skall utses bland företrädare för företagarintressen och tre bland företrädare för konsument- och löntagarintressen. Enligt *andra stycket* skall för var och en av dessa sex ledamöter utses en eller flera ersättare, för vilka bestämmelserna om ledamot skall gälla. Det betyder att ersättare skall företräda samma intressegrupp som vederbörande ordinarie ledamot företräder. I övrigt hänvisar jag till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen rörande ersättare för intresserepresentanterna.

6 §

Enligt 8 och 9 §§ konkurrensbegränsningslagen utses ledamöter och ersättare av Kungl. Maj:t. Jag har i den allmänna motiveringen sagt att en motsvarande regel beträffande ledamöter och ersättare i marknadsrådet bör ingå i lagen om marknadsråd. En bestämmelse av denna innebörd har tagits in i förevarande paragraf. Övriga föreskrifter om tillsättningen av rådets ledamöter och ersättare får meddelas av Kungl. Maj:t.

7 §

Paragrafen upptar vissa allmänna kvalifikationskrav för ledamot och ersättare i marknadsrådet. Den motsvarar delvis 11 § konkurrensbegränsningslagen.

I enlighet med vad jag har utvecklat i den allmänna motiveringen bör inte uppställas krav på att ledamot och ersättare skall ha uppnått viss ålder. Jag anser det inte heller finnas anledning att i överensstämmelse med vad som nu gäller för ledamot av näringsfrihetsrådet uttryckligen föreskriva att uppdrag som ledamot av marknadsrådet inte får utövas av den som är i konkurs. Behörighetsvillkor av denna innebörd har under senare år slopats på åtskilliga andra håll i lagstiftningen.

I paragrafens *första stycke* upptas i enlighet med det sagda endast bestämmelse om att ledamot och ersättare i marknadsrådet skall vara myndig svensk medborgare.

I överensstämmelse med vad som gäller för ledamöter av vissa andra nämnder eller liknande organ med judiciella uppgifter föreskrivs i *andra stycket* att ledamot och ersättare skall ha avlagt domared innan han börjar tjänstgöra i rådet. Att ed kan bytas ut mot försäkran på heder och samvete följer av 4 kap. 11 § andra stycket rättegångsbalken.

8 §

Enligt förevarande paragraf, som motsvarar 13 § konkurrensbegränsningslagen, skall bestämmelserna i 4 kap. rättegångsbalken om jäv mot domare äga motsvarande tillämpning på ledamot i marknadsrådet. Denna föreskrift gäller också i fråga om ersättare.

9 §

Paragrafen innehåller beslutförhetsregler. Den motsvarar väsentligen 12 § konkurrensbegränsningslagen.

I enlighet med de överväganden som jag har redovisat i den allmänna motiveringen föreskrivs i *första stycket* att marknadsrådet är beslutfört när ordföranden och fyra ledamöter är närvarande samt att lika antal ledamöter som företräder företagarintressen samt konsument- och löntagarintressen skall delta i rådets beslut. Det bör framhållas, att dessa regler inte innebär någon rekommendation om rådets sammansättning. I allmänhet torde det vara lämpligt att flera än fem ledamöter deltar i handläggning av ärende. I ärende av stor principiell betydelse torde samtliga ledamöter böra medverka.

I *andra stycket* har intagits bestämmelse om att rådets ordförande ensam kan företa förberedande åtgärder och pröva fråga om avskrivning av ärende. Med förberedande åtgärder avses alla sådana åtgärder som kan anses tillhöra inledningen av förfarandet, däri inbegripet att hålla förberedande sammanträden med parterna. Uppkommer fråga om att avvisa en vid rådet anhängiggjord talan, är ordföranden inte behörig att fatta beslut. Frågor av detta slag skall alltså prövas av rådet i ordinarie sammansättning.

10 §

Denna paragraf innehåller en omröstningsregel av innehåll att som marknadsrådets beslut gäller den mening varom de flesta ledamöter förenar sig eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden biträder. En motsvarande omröstningsregel för näringsfrihetsrådet återfinns i dess instruktion. Regeln överensstämmer med vad som i allmänhet gäller för kollegiala beslut hos förvaltningsmyndigheterna.

Näringsfrihetsombudsman och konsumentombudsman

11 §

I 14 § konkurrensbegränsningslagen finns en grundläggande regel om förordnande av en ombudsman för näringsfrihetsfrågor. Enligt vad jag har nämnt tidigare bör denna bestämmelse föras över till lagen om marknadsrådet och samtidigt en motsvarande bestämmelse om konsumentombuds-

mannen tas upp i den nya lagen. Jag har ansett det lämpligt att reglerna om ombudsmännen förs samman i en paragraf. I samband härmed bör det officiella namnet ombudsman för näringsfrihetsfrågor ändras till näringsfrihetsombudsman.

I enlighet härmed föreskrivs i *första stycket* av förevarande paragraf att för konkurrensbegränsningsfrågor skall finnas en näringsfrihetsombudsman och för frågor om otillbörlig marknadsföring en konsumentombudsman.

Enligt 14 § konkurrensbegränsningslagen utses ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor av Kungl. Maj:t. Motsvarande bör gälla för näringsfrihetsombudsmannen och konsumentombudsmannen enligt den nya lagen. Som jag har sagt i den allmänna motiveringen bör en bestämmelse härom ingå i lagen om marknadsråd. I anslutning härtill bör tas upp föreskrift om det kompetenskrav som skall gälla för ombudsmännen.

I *andra stycket* av förevarande paragraf tas i enlighet härmed och i överensstämmelse med mina överväganden i den allmänna motiveringen upp bestämmelse att ombudsman utses av Kungl. Maj:t och skall vara lagkunnig.

Övriga behövliga föreskrifter om de båda ombudsmännen får meddelas av Kungl. Maj:t.

Förfarandet i konkurrensbegränsningsärenden

12 §

I den allmänna motiveringen har jag redogjort för hur samordningen mellan konkurrensbegränsningslagen och den nya lagen om marknadsråd lagtekniskt skall genomföras. I överensstämmelse med vad jag där har föreslagit tas i denna paragraf upp bestämmelse av innebörd att särskilda bestämmelser om förfarandet i konkurrensbegränsningsärenden finns i konkurrensbegränsningslagen.

Förfarandet i ärenden om otillbörlig marknadsföring

13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att ansökan om förbud enligt generalklausulen i 1 § lagen om otillbörlig marknadsföring skall göras skriftligen (*första punkten*) samt att av ansökningen skall framgå de skäl på vilka ansökningen grundas och den utredning sökanden åberopar (*andra punkten*). Paragrafen har sin motsvarighet i 17 § konkurrensbegränsningslagen.

Enligt 6 § lagen om otillbörlig marknadsföring skall ansökan om förbud i första hand göras av konsumentombudsmannen. Har denne i visst fall beslutat att inte göra ansökan, kan sådan i stället göras av näringsidkare som berörs av handlingen eller av sammanslutning av näringsidkare, konsumen-

ter eller löntagare. Vissa remissinstanser har efterlyst en hänvisning i förevarande paragraf till nämnda regel. Jag har dock inte funnit detta vara nödvändigt, eftersom redan av första punkten i paragrafen framgår att denna måste läsas och tillämpas gemensamt med lagen om otillbörlig marknadsföring.

Enligt departementspromemorian bör i instruktionen för konsumentombudsmannen tas in bestämmelse om skyldighet för denne att bereda den som avses med en ansökan till marknadsrådet tillfälle att yttra sig innan ansökan ges in. Enligt advokatsamfundet är denna bestämmelse så viktig att den bör inflyta i lagen om marknadsråd. Jag anser emellertid att regeln har sin naturliga plats i instruktionen och den har därför inte tagits upp här.

14 §

Denna paragraf, som motsvarar 18 § konkurrensbegränsningslagen, innehåller regler om sammanträde och förberedelse i ärenden om otillbörlig marknadsföring. I enlighet med vad jag har anfört i den allmänna motiveringen föreskrivs i *första stycket,* att sökande och hans motpart skall beredas tillfälle att vid sammanträde inför marknadsrådet lägga fram sina synpunkter och förebringa den utredning de vill åberopa samt att konsumentombudsmannen skall kallas till sådant sammanträde även om han ej är sökande. Enligt *andra stycket* kan muntlig eller skriftlig förberedelse äga rum före sammanträde i den utsträckning rådet bestämmer.

15 §

I denna paragraf upptas regler om i vilken utsträckning marknadsrådet kan träffa avgörande på handlingarna.

I enlighet med vad jag har anfört i den allmänna motiveringen har i *första stycket* tagits in bestämmelse om att ärende får avgöras utan sammanträde med parterna om tillfredsställande utredning föreligger och part inte begär sammanträde (*första punkten*). Jag utgår från att ärende inte kommer att avgöras på handlingarna utan att den mot vilken talan riktas har fått klart för sig att så kommer att ske. Jag har inte ansett det vara nödvändigt med en särskild föreskrift härom. *Andra punkten* innehåller en regel om att marknadsrådet utan sammanträde med parterna kan avslå en ansökan som uppenbart inte förtjänar avseende. En motsvarande föreskrift för näringsfrihetsrådets del finns f. n. i 18 § konkurrensbegränsningslagen.

Jag har i den allmänna motiveringen understrukit vikten av att frågor om interimistiska beslut behandlas snabbt och har därför föreslagit att de skall kunna avgöras på handlingarna. I promemorian föreslås att interimistiskt förbud inte skall få meddelas utan att den som förbudet avser har fått tillfälle att yttra sig i frågan, såvida det inte finns anledning att anta att han har avvikit eller på annat sätt håller sig undan. SACO har under remissbehandlingen ifrågasatt om inte interimistiskt förbud skall kunna meddelas

utan kommunikation med den saken rör. Jag anser emellertid med hänsyn till rättssäkerhetsintresset att sådan kommunikation såvitt möjligt bör ske.

I paragrafens *andra stycke* föreskrivs i enlighet med det anförda att fråga om förbud enligt 8 § marknadsföringslagen kan prövas utan sammanträde med parterna samt att sådant förbud dock inte får meddelas utan att den som förbudet avser har fått tillfälle att yttra sig i frågan, såvida det inte finns anledning anta att han avvikit eller eljest håller sig undan.

Allmänna bestämmelser om förfarandet

16 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om offentlighet vid marknadsrådet. Den motsvarar i sak 23 § konkurrensbegränsningslagen.

Näringsfrihetsrådets sammanträden är offentliga enligt regler motsvarande dem som gäller för allmän domstol enligt 5 kap. rättegångsbalken. För rådet gäller dock ett speciellt undantag från offentlighetsprincipen när det kan antas att förhandlingsarbetet skulle försvåras till följd av offentligheten. Motsvarande regler bör gälla för marknadsrådet.

I enlighet härmed föreskrivs i *första stycket* att bestämmelserna i 5 kap. rättegångsbalken om offentlighet vid domstol äger motsvarande tillämpning vid marknadsrådet. Bestämmelsen innebär bl. a. att förhandling kan hållas inom stängda dörrar om anledning förekommer att yrkeshemlighet skulle röjas genom offentligheten samt att överläggning till beslut i princip skall hållas inom stängda dörrar. Enligt *andra stycket* kan marknadsrådet förordna att sammanträde för handläggning av konkurrensbegränsningsärende skall hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att förhandlingsarbetet i ärendet skulle försvåras till följd av offentligheten.

Enligt 5 kap. 4 § rättegångsbalken kan domstol förordna att vad som har förekommit vid förhandling inom stängda dörrar inte får uppenbaras. Denna bestämmelse blir tillämplig också i fråga om förhandling som har hållits inom stängda dörrar med stöd av andra stycket i förevarande paragraf.

17 §

Utan särskild föreskrift förs nu protokoll vid näringsfrihetsrådet. Jag har ansett att en bestämmelse om skyldighet att föra protokoll vid marknadsrådets sammanträden bör ingå i lagen om marknadsråd. Förevarande paragraf innehåller därför en regel av denna innebörd. Närmare bestämmelser om vad protokoll skall innehålla får tas in i rådets instruktion.

18 §

Paragrafen innehåller processuella bestämmelser om föreläggande och vite samt om ersättning till den som kallats till förhör inför marknadsrådet. Den har delvis motsvarighet i 22 § konkurrensbegränsningslagen. I enlig-

het med vad jag har anfört i den allmänna motiveringen föreskrivs i *första stycket*, att marknadsrådet kan förelägga part eller annan, som kan antas ha upplysningar av betydelse i ärendet att lämna, vid vite att inställa sig personligen inför rådet. Enligt *andra stycket* kan part också föreläggas vid vite att tillhandahålla rådet handelsböcker, korrespondens och övriga handlingar som kan ha betydelse i ärendet. Detta skall dock inte innebära skyldighet att röja yrkeshemlighet av teknisk natur.

Jag anser att den som inte är part men har kallats att inställa sig inför rådet bör ha rätt till ersättning för sin inställelse. I princip bör i det avseendet rättegångsbalkens bestämmelser om vittnes- och sakkunnigersättningar gälla. I ärende där någon av ombudsmännen är part bör härvid tillämpas vad som är föreskrivet i 36 kap. 24 § resp. 40 kap. 17 § rättegångsbalken om ersättning till vittne eller sakkunnig i mål om allmänt åtal. Detta innebär i huvudsak att om den kallade har åberopats av enskild part ersättningen skall utges av den parten och att i andra fall ersättningen skall utgå av allmänna medel. I ärende med endast enskilda parter bör i stället tillämpas rättegångsbalkens motsvarande ersättningsregler för dispositiva tvistemål. Ersättningen skall alltså utges av den part som åberopat den kallade. Har marknadsrådet självmant inkallat någon att höras inför rådet, skall ersättningen utges av parterna solidariskt. I fråga om ersättningens storlek bör med motsvarande tillämpning av 36 kap. 24 § tredje stycket resp. 40 kap. 17 § första stycket rättegångsbalken gälla att om ersättningen skall betalas av enskild part den kallade skall ha gottgörelse för kostnader och tidsspillan samt, i fråga om sakkunnig, ersättning för utfört arbete enligt vad marknadsrådet finner skäligt. Ersättning av allmänna medel till den som har kallats som vittne skall fastställas av rådet enligt de bestämmelser Kungl. Maj:t har meddelat i fråga om ersättning till vittne (f. n. kungörelsen (1966: 176) om ersättning av allmänna medel till vittnen m. fl.). Skall ersättning till sakkunnig utgå av allmänna medel gäller också i sådant fall med tillämpning av 40 kap. 17 § rättegångsbalken att den sakkunnige skall ha ersättning för såväl kostnader och tidsspillan som utfört arbete efter vad rådet finner skäligt.

Som jag tidigare anfört skall vardera parten bära sina kostnader. Någon fördelning av kostnaderna mellan parterna skall marknadsrådet sålunda inte göra. När enskilda parter ålagts solidarisk ersättningsskyldighet enligt denna paragraf bör emellertid kostnaden slutligt fördelas mellan dem med hälften å vardera sidan. För undvikande av framtida tvister kan det vara lämpligt att marknadsrådet i sådana fall gör en hälftendelning av kostnaden mellan parterna.

I enlighet med dessa överväganden har i *tredje stycket* av förevarande paragraf tagits upp en bestämmelse att den som ej är part och som efter kallelse av marknadsrådet inställt sig inför rådet har rätt till ersättning enligt vad i rättegångsbalken är förekrivet om ersättning till vittne eller

sakkunnig (*första punkten*). Vidare föreskrivs i *andra punkten* att i ärende vari ombudsman för talan tillämpas bestämmelserna för mål om allmänt åtal och i annat ärende bestämmelserna för mål vari förlikning är tillåten. I *tredje punkten* har tagits in en regel att när ersättningen skall utges av parterna en för båda och båda för en rådet slutligt skall fördela kostnaden mellan dem med hälften å vardera.

19 §

Jag har ansett det lämpligt att i lagen om marknadsråd intas en särskild regel om att rådets beslut varigenom ett ärende avgörs skall motiveras. Förevarande paragraf innehåller därför i *första punkten* bestämmelse att i sådant beslut av rådet skall anges de skäl varpå beslutet grundas.

Jag har inte ansett någon särskild föreskrift böra meddelas om att marknadsrådets beslut skall meddelas inom viss tid efter förhandlingens avslutande. Jag utgår dock från att beslutet kommer att meddelas utan onödig tidsutdräkt. Med hänsyn till vikten av att besluten blir omsorgsfullt motiverade och till att det ofta är ett ganska stort antal personer som deltar i besluten måste man dock räkna med att det normalt kommer att förflyta en viss tid innan beslut kan meddelas. Med hänsyn härtill och till att besluten ofta kommer att innehålla vitesförelägganden har jag ansett det lämpligt att i lagen tas in en bestämmelse om att rådets beslut skall sändas till parterna samma dag som det meddelas. I *andra punkten* av förevarande paragraf har tagits upp en föreskrift av denna innebörd.

20 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om delgivning i ärenden vid marknadsrådet.

Konkurrensbegränsningslagen innehåller inga föreskrifter om delgivning. Något behov av sådana bestämmelser har inte heller förelegat i samband med näringsfrihetsrådets handläggning av konkurrensbegränsningsärenden. Frågan blir emellertid av större betydelse vid marknadsrådet. En viktig uppgift för rådet blir nämligen att utfärda vitesförelägganden enligt lagen om otillbörlig marknadsföring. Ett vitesföreläggande skall enligt allmänna grundsatser gälla från den tidpunkt då vederbörande har fått del av det. Det måste alltså kunna fastslås när så har skett. Jag har därför ansett nödvändigt att det i den nya lagen tas in föreskrifter om delgivning. Dessa bör inte avse bara delgivning av vitesförelägganden utan ha en mera allmän räckvidd enligt principerna i det förslag till delgivningslag som nyligen har förelagts riksdagen (prop. 1970: 13).

I *första stycket* av förevarande paragraf föreskrivs i enlighet med det sagda att om inlaga, kallelse, föreläggande, beslut eller annan handling skall tillställas någon enligt bestämmelse i förevarande lag eller eljest, detta sker genom delgivning. Föreskriften innebär att den föreslagna delgivningslagen blir tillämplig.

I prop. 1970: 13 har i samband med förslaget till delgivningslag föreslagits vissa ändringar i 33 kap. rättegångsbalken. De nya reglerna innebär att delgivning av stämning i tvistemål skall få ske medelst s. k. surrogatdelgivning, kungörelsedelgivning eller s. k. spikning på den söktes dörr endast om det finns anledning att anta att den sökte har avvikit eller på annat sätt håller sig undan. Motsvarande regler bör gälla för delgivning av sådana vitesförelägganden som avses i konkurrensbegränsningslagen eller lagen om otillbörlig marknadsföring.

I *andra stycket* av förevarande paragraf har i enlighet härmed tagits upp bestämmelser av innebörd att, om beslut innefattar vitesföreläggande enligt någon av nyssnämnda lagar, beslutet delges den som föreläggandet avser på samma sätt som stämning i tvistemål.

Övriga bestämmelser

21 §

Enligt 30 § konkurrensbegränsningslagen kan den som utan giltigt skäl röjer vad som enligt näringsfrihetsrådets förordnande inte får uppenbaras straffas med dagsböter. Motsvarande bör gälla enligt den nya lagen. Straffskalan bör emellertid skärpas i anslutning till vad som gäller enligt bestämmelser om tystnadsplikt i annan lagstiftning. Om överträdelse av tystnadsplikten samtidigt innefattar brott mot bestämmelse i brottsbalken bör straff inte inträda enligt förevarande lag.

I förevarande paragraf tas i enlighet härmed upp föreskrift att den som obehörigen yppar vad som enligt marknadsrådets beslut inte får uppenbaras dömes till böter eller fängelse i högst ett år om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

22 §

I enlighet med vad jag har anfört i den allmänna motiveringen har i denna paragraf tagits upp bestämmelse av innebörd att marknadsrådet kan pröva fråga om utdömande av sådant processuellt vite som har förelagts med stöd av 18 §. Jag vill erinra om att de viten som marknadsrådet förelägger med stöd av konkurrensbegränsningslagen eller lagen om otillbörlig marknadsföring skall dömas ut av allmän domstol.

Lagen föreslås träda i kraft samtidigt med lagen om otillbörlig marknadsföring, dvs. den 1 januari 1971. Några övergångsbestämmelser torde inte vara behövliga.

8.2 Förslaget till lag om ändring i konkurrensbegränsningslagen

I den allmänna motiveringen har jag redogjort för hur samordningen mellan konkurrensbegränsningslagen och den nya lagen om marknadsråd bör lagtekniskt genomföras. I överensstämmelse med vad jag där har anfört bör

reglerna i konkurrensbegränsningslagen om näringsfrihetsrådets sammansättning och om ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor (7—14 §§) samt de allmänna föreskrifterna om förfarandet (22—24 och 30 §§) upphävas. I samband härmed bör rubriken före 7 § utgå. Lagen i återstående delar underkastas den redaktionella jämkningen att orden »näringsfrihetsrådet» och »ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor» genomgående ersätts med »marknadsrådet» och »näringsfrihetsombudsmannen». I konkurrensbegränsningslagen bör vidare tas in en hänvisning till förfarandereglerna i lagen om marknadsråd. Hänvisningen bör lämpligen tas in i 22 § i stället för den bestämmelse som enligt vad jag nyss sagt bör upphävas.

Det föreliggande förslaget till lag om ändring i konkurrensbegränsningslagen har utformats i enlighet med vad jag nu har sagt.

Lagändringarna bör träda i kraft samtidigt som den nya lagen om marknadsråd, dvs. den 1 januari 1971.

8.3 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen

Som jag har anfört i den allmänna motiveringen bör föreskriften i 20 § sekretesslagen om visst sekretesskydd för handlingar som inkommer till näringsfrihetsrådet eller näringsfrihetsombudsmannen ändras så att sekretesskyddet kommer att avse handling som inkommer till marknadsrådet, näringsfrihetsombudsmannen eller konsumentombudsmannen.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 1971. Efter påpekande av hovrätten över Skåne och Blekinge har föreskrivits att äldre bestämmelser skall gälla beträffande handling som inkommit eller upprättats före ikraftträdandet.

9 Hemställan

Jag hemställer, att lagrådets utlåtande över förslagen till

1) *lag om marknadsråd m. m.,*

2) *lag om ändring i lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet*

inhämtas enligt 87 § regeringsformen genom utdrag av protokollet.

Vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt bifaller Hans Maj:t Konungen.

Ur protokollet:
Britta Gyllensten

Promemorians förslag

till

Lag

om marknadsråd m. m.

Härigenom förordnas som följer.

Inledande bestämmelser

1 §

Marknadsrådet handlägger ärenden enligt lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet och lagen (1970: 00) om otillbörlig marknadsföring.

2 §

Mot marknadsrådets beslut enligt denna lag får talan ej föras.

Om marknadsrådets sammansättning m. m.

3 §

Marknadsrådet består av ordförande och vice ordförande samt åtta andra ledamöter, av vilka två är särskilda ledamöter, en för ärenden om konkurrensbegränsning och en för ärenden om otillbörlig marknadsföring.

4 §

Ordföranden och vice ordföranden skall vara lagkunniga och erfarna i domarvärv. Ledamoten för ärenden om konkurrensbegränsning skall ha särskild insikt i näringslivets förhållanden och ledamoten för ärenden om otillbörlig marknadsföring särskild insikt i konsumentfrågor. Ordföranden, vice ordföranden och de särskilda ledamöterna får ej utses bland personer som kan anses vara företrädare för företagarintressen eller konsument- och löntagarintressen.

För vice ordföranden och var och en av de särskilda ledamöterna finns en eller flera ersättare. Bestämmelserna om vice ordföranden och särskild ledamot gäller även ersättare.

5 §

Av övriga ledamöter skall tre utses bland företrädare för företagarintressen och tre bland företrädare för konsument- och löntagarintressen.

För varje ledamot som avses i första stycket finns en eller flera ersättare. Bestämmelserna om ledamot gäller även ersättare.

6 §

Ledamot och ersättare i marknadsrådet skall vara svensk medborgare och ha uppnått tjugofem års ålder. Den som är omyndig får ej tjänstgöra som ledamot.

Innan ledamot eller ersättare träder i tjänstgöring i rådet, skall han ha avlagt domared.

7 §

Bestämmelserna i 4 kap. rättegångsbalken om jäv mot domare äger motsvarande tillämpning på ledamot i marknadsrådet.

8 §

Marknadsrådet är beslutfört, när ordföranden och fyra andra ledamöter är närvarande.

I ärende av mindre vikt och vid prövning av fråga som avses i 8 § lagen (1970: 00) om otillbörlig marknadsföring är rådet beslutfört med ordföranden samt en ledamot som företräder företagarintressen och en ledamot som företräder konsument- och löntagarintressen.

I beslut skall lika antal ledamöter som företräder företagarintressen samt konsument- och löntagarintressen deltaga.

Vid företagande av förberedande åtgärder och prövning av fråga om avskrivning kan rådet bestå av ordföranden ensam.

9 §

Som marknadsrådets beslut gäller den mening varom de flesta förenar sig eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden biträder.

Om näringsfrihetsombudsman och konsumentombudsman

10 §

För konkurrensbegränsningsfrågor finns en näringsfrihetsombudsman och för frågor om otillbörlig marknadsföring en konsumentombudsman.

Näringsfrihetsombudsmannen skall verka för en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom näringslivet i enlighet med lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet.

Konsumentombudsmannen skall verka för sunda metoder inom reklam och marknadsföring i enlighet med lagen (1970: 00) om otillbörlig marknadsföring.

Ombudsman skall vara lagkunnig.

Om förfarandet i konkurrensbegränsningsärenden

11 §

Särskilda bestämmelser om förfarandet i konkurrensbegränsningsärenden finns i lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet.

Om förfarandet i ärenden om otillbörlig marknadsföring

12 §

Ansökan om förbud enligt 1 § lagen (1970: 00) om otillbörlig marknadsföring göres skriftligen. Av ansökningen skall framgå de skäl på vilka ansökningen grundas och den utredning sökanden åberopar.

13 §

Sökanden och hans motpart skall beredas tillfälle att vid sammanträde inför marknadsrådet lägga fram sina synpunkter och den utredning de vill åberopa. Till sådant sammanträde skall konsumentombudsmannen kallas även om han ej är sökande.

Före sammanträde kan muntlig eller skriftlig förberedelse äga rum i den utsträckning rådet bestämmer.

14 §

Ärende får avgöras utan sammanträde enligt 13 § första stycket, om tillfredsställande utredning föreligger och part ej begär sammanträde. Vidare får ansökan som uppenbart ej förtjänar avseende avslås utan sådant sammanträde.

Fråga om förbud som avses i 8 § lagen (1970: 00) om otillbörlig marknadsföring kan likaså prövas utan sammanträde enligt 13 § första stycket. Sådant förbud får dock ej meddelas utan att den som förbudet avser fått tillfälle att yttra sig i frågan, med mindre det finns anledning antaga att han avvikit eller eljest håller sig undan.

Allmänna bestämmelser om förfarandet

15 §

Bestämmelserna i 5 kap. rättegångsbalken om offentlighet vid domstol gäller vid marknadsrådet i tillämpliga delar.

Utöver vad som följer av första stycket kan rådet förordna att sammanträde skall hållas inom stängda dörrar i fall då det kan antagas att förhandlingsarbetet i konkurrensbegränsningsärende skulle försvåras till följd av offentligheten.

16 §

Vid marknadsrådets sammanträden föres protokoll.

17 §

Marknadsrådet kan förelägga part eller annan, som kan ha upplysning av betydelse att lämna, vid vite att inställa sig personligen inför rådet.

Part eller annan kan även föreläggas vid vite att tillhandahålla rådet handelsböcker, korrespondens och övriga handlingar som kan ha betydelse i ärendet. Detta innebär dock ej skyldighet att röja yrkeshemlighet av teknisk natur.

Den som ej är part och som efter kallelse av marknadsrådet inställt sig vid rådet har rätt till ersättning, som bestämmes av rådet. Ersättning skall, om den kallade åberopats av enskild part, utges av denne och eljest utgå av allmänna medel. I fråga om ersättningens omfattning äger 36 kap. 24 § sista stycket rättegångsbalken motsvarande tillämpning.

18 §

I marknadsrådets beslut varigenom ärende avgöres skall anges de skäl på vilka beslutet grundas. Beslutet skall sändas till parterna samma dag som beslutet meddelas.

19 §

I ärende vid marknadsrådet skall part själv bära sin kostnad.

20 §

Skall inlaga, kallelse, föreläggande, beslut eller annan handling enligt bestämmelse i denna lag eller eljest tillställas part eller annan, sker det genom delgivning.

Om beslut innefattar vitesföreläggande enligt lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet eller lagen (1970: 00) om otillbörlig marknadsföring, skall beslutet delges den som föreläggandet avser på samma sätt som stämning i tvistemål.

Övriga bestämmelser

21 §

Den som obehörigen yppar vad som enligt marknadsrådets beslut icke får uppenbaras, dömes till böter eller fängelse i högst ett år, om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

22 §

Fråga om utdömande av vite enligt 17 § prövas av marknadsrådet.

23 §

Närmare föreskrifter om marknadsrådet, näringsfrihetsombudsmannen och konsumentombudsmannen meddelas av Konungen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1971.

1) Förslag

till

Lag

om marknadsråd m. m.

Härigenom förordnas som följer.

Inledande bestämmelser

1 §

Marknadsrådet handlägger ärenden enligt lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet och lagen (1970: 00) om otillbörlig marknadsföring.

2 §

Mot marknadsrådets beslut i ärende som avses i 1 § får talan ej föras. Detsamma gäller rådets beslut i övrigt enligt denna lag.

Marknadsrådets sammansättning m. m.

3 §

Marknadsrådet består av ordförande och vice ordförande samt åtta andra ledamöter, av vilka två är särskilda ledamöter, en för ärenden om konkurrensbegränsning och en för ärenden om otillbörlig marknadsföring.

4 §

Ordföranden och vice ordföranden skall vara lagkunniga och erfarna i domarvärv. Ledamoten för ärenden om konkurrensbegränsning skall ha särskild insikt i näringslivets förhållanden och ledamoten för ärenden om otillbörlig marknadsföring särskild insikt i konsumentfrågor. Ordföranden, vice ordföranden och de särskilda ledamöterna får ej utses bland personer som kan anses företräda företagarintressen eller konsument- och löntagarintressen.

För vice ordföranden och var och en av de särskilda ledamöterna finns en eller flera ersättare. Bestämmelserna om vice ordförande och särskild ledamot gäller även ersättare.

5 §

Av övriga ledamöter utses tre bland företrädare för företagarintressen och tre bland företrädare för konsument- och löntagarintressen.

För ledamot som avses i första stycket finns en eller flera ersättare. Bestämmelserna om ledamot gäller även ersättare.

6 §

Konungen utser ordförande, vice ordförande, övriga ledamöter och ersättare i marknadsrådet.

7 §

Ledamot och ersättare i marknadsrådet skall vara myndig svensk medborgare.

Innan ledamot eller ersättare börjar tjänstgöra i rådet, skall han ha avlagt domared.

8 §

Bestämmelserna i 4 kap. rättegångsbalken om jäv mot domare äger motsvarande tillämpning på ledamot i marknadsrådet.

9 §

Marknadsrådet är beslutfört, när ordföranden och fyra andra ledamöter är närvarande. I beslut skall lika antal ledamöter som företräder företagarintressen samt konsument- och löntagarintressen deltaga.

Ordföranden kan ensam på rådets vägnar företaga förberedande åtgärd och pröva fråga om avskrivning av ärende.

10 §

Som marknadsrådets beslut gäller den mening varom de flesta ledamöter förenar sig eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden biträder.

Näringsfrihetsombudsman och konsumentombudsman

11 §

För konkurrensbegränsningsfrågor finns en näringsfrihetsombudsman och för frågor om otillbörlig marknadsföring en konsumentombudsman.

Ombudsman utses av Konungen och skall vara lagkunnig.

Förfarandet i konkurrensbegränsningsärenden

12 §

Särskilda bestämmelser om förfarandet i konkurrensbegränsningsärenden finns i lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet.

Förfarandet i ärenden om otillbörlig marknadsföring

13 §

Ansökan om förbud enligt 1 § lagen (1970: 00) om otillbörlig marknadsföring göres skriftligen. Av ansökningen skall framgå de skäl på vilka ansökningen grundas och den utredning sökanden åberopar.

14 §

Sökanden och hans motpart skall beredas tillfälle att vid sammanträde inför marknadsrådet lägga fram sina synpunkter och förebringa den utredning de vill åberopa. Till sådant sammanträde skall konsumentombudsmannen kallas, även om han ej är sökande.

Före sammanträde kan muntlig eller skriftlig förberedelse äga rum i den utsträckning rådet bestämmer.

15 §

Ärende får avgöras utan sammanträde enligt 14 § första stycket, om tillfredsställande utredning föreligger och part ej begär sammanträde. Ansökan som uppenbart ej förtjänar avseende får avslås utan sådant sammanträde.

Fråga om förbud enligt 8 § lagen (1970:00) om otillbörlig marknadsföring kan prövas utan sammanträde enligt 14 § första stycket. Sådant förbud får dock ej meddelas utan att den som förbudet avser fått tillfälle att yttra sig i frågan, såvida det icke finns anledning antaga att han avvikit eller eljest håller sig undan.

Allmänna bestämmelser om förfarandet

16 §

Bestämmelserna i 5 kap. rättegångsbalken om offentlighet vid domstol äger motsvarande tillämpning vid marknadsrådet.

Utöver vad som följer av första stycket kan rådet förordna att sammanträde för handläggning av konkurrensbegränsningsärende skall hållas inom stängda dörrar, om det kan antagas att förhandlingsarbetet i ärendet skulle försvåras till följd av offentligheten.

17 §

Vid marknadsrådets sammanträden föres protokoll.

18 §

Marknadsrådet kan vid vite förelägga part eller annan, som kan antagas ha upplysning att lämna som är av betydelse i ärendet, att inställa sig personligen inför rådet.

Part kan även föreläggas vid vite att tillhandahålla rådet handelsböcker, korrespondens och övriga handlingar som kan ha betydelse i ärendet. Detta innebär dock ej skyldighet att röja yrkeshemlighet av teknisk natur.

Den som ej är part och som efter kallelse av marknadsrådet inställt sig inför rådet har rätt till ersättning enligt vad i rättegångsbalken är föreskrivet om ersättning till vittne eller sakkunnig. I ärende vari ombudsman för talan tillämpas bestämmelserna för mål om allmänt åtal och i annat

ärende bestämmelserna för mål vari förlikning är tillåten. Skall ersättningen utges av parterna en för båda och båda för en skall rådet slutligt fördela kostnaden mellan dem med hälften å vardera.

19 §

I marknadsrådets beslut varigenom ärende avgöres anges de skäl på vilka beslutet grundas. Beslutet sändes till parterna samma dag som det meddelas.

20 §

Skall inlaga, kallelse, föreläggande, beslut eller annan handling tillställas part eller annan, sker det genom delgivning.

Om beslut innefattar vitesföreläggande enligt lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet eller lagen (1970: 00) om otillbörlig marknadsföring, delges beslutet den som föreläggandet avser på samma sätt som stämning i tvistemål.

Övriga bestämmelser

21 §

Den som obehörigen yppar vad som enligt marknadsrådets beslut icke får uppenbaras, dömes till böter eller fängelse i högst ett år, om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

22 §

Fråga om utdömande av vite enligt 18 § prövas av marknadsrådet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1971.

Utdrag av protokoll, hållet i lagrådet den 10 mars 1970.

Närvarande:

f. d. justitierådet REGNER,
regeringsrådet MARTENIUS,
justitierådet BERNHARD,
justitierådet HESSER.

Enligt lagrådet den 26 februari 1970 tillhandakommet utdrag av protokoll över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 13 februari 1970, hade Kungl. Maj:t förordnat, att enligt 87 § regeringsformen lagrådets utlåtande skulle inhämtas över upprättade förslag till 1) *lag om marknadsråd m. m.*, 2) *lag om ändring i lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet.*

Förslagen, som finns bilagda detta protokoll, hade inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Helga Rossipal.

Lagrådet yttrade:

Förslaget till lag om marknadsråd m. m.

3 §

Paragrafen upptager de grundläggande bestämmelserna om marknadsrådets sammansättning. De innebär att rådet skall bestå av ordförande, vice ordförande och åtta andra ledamöter, av vilka två är särskilda ledamöter. Avsikten är att av de särskilda ledamöterna den ene skall tjänstgöra vid handläggningen av ärenden om konkurrensbegränsning och den andre vid handläggningen av ärenden om otillbörlig marknadsföring. Emellertid torde rådet undantagsvis komma att handlägga också ärenden, som enligt sin beskaffenhet inte kan hänföras vare sig till konkurrensbegränsningsärenden eller till ärenden om otillbörlig marknadsföring, t. ex. remisser av mera allmän natur, ärenden rörande rådets egna arbetsförhållanden, personalärenden m. fl. Är sådana ärenden av den natur att de bör avgöras av rådet i dess helhet lärer rådet vid behandlingen av dem böra anses bestå av samtliga tio ledamöter. För klarhetens skull bör i ett särskilt stadgande närmare anges rådets sammansättning vid behandlingen av ärenden om konkurrensbegränsning och ärenden om otillbörlig marknadsföring. Lämpligen synes ett sådant stadgande kunna upptagas i ett nytt andra stycke i 3 § med följande lydelse: Av de två särskilda ledamöterna deltager vid handläggning av ärenden om konkurrensbegränsning endast den som utsetts för sådana ärenden och vid handläggning av ärenden om otillbörlig marknadsföring endast den som utsetts för sådana ärenden.

4 §

Uppenbarligen är avsikten att när ordföranden inte deltager i ett sammanträde med marknadsrådet hans plats skall intagas av vice ordföranden samt dennes plats av en av hans ersättare. Några regler har inte såsom i 3 § sista stycket lagen om arbetsdomstol upptagits om vilken av vice ordförandens ersättare som skall upprätthålla ordförandebefattningen om både ordföranden och vice ordföranden är förhindrade att tjänstgöra. Lagrådet utgår från att — om motsvarighet till regeln i nämnda lag icke upptages i förevarande lag — i dylikt fall särskilt förordnande kommer att meddelas för ordförandebefattningens upprätthållande, lämpligen för någon av vice ordförandens ersättare (jfr prop. 1953: 103 s. 283).

6 §

Med hänsyn till betydelsen av marknadsrådets uppgifter bör av principiella skäl i själva lagen upptagas bestämmelse om att ledamöter och ersättare utses för viss tid, medan föreskrifter om mandattidens längd kan intagas i instruktionen.

11 §

Av samma skäl som anförts vid 6 § angående marknadsrådets ledamöter och ersättare bör i själva lagen införas bestämmelser om att ombudsmännen skall utses för viss tid.

20 §

I andra stycket av förevarande paragraf har föreslagits bestämmelser av innebörd att, om beslut innefattar vitesföreläggande enligt konkurrensbegränsningslagen eller lagen om otillbörlig marknadsföring, beslutet skall delges den, som föreläggandet avser, på samma sätt som gäller beträffande stämning i tvistemål, varvid förutsättes att förslaget till delgivningslag genomföres. Ur saklig synpunkt finner lagrådet inte anledning till anmärkning häremot. Emellertid vill lagrådet beträffande utformningen av föreskriften förorda, att den ges en sådan avfattning att dess innehåll framgår utan den omgång som en hänvisning till bestämmelserna om delgivning av stämning i tvistemål innebär. Förslagsvis skulle stadgandet kunna ges lydelsen: Delgivning av beslut, som innefattar vitesföreläggande enligt lagen om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet eller lagen om otillbörlig marknadsföring får ej ske enligt 12 § delgivningslagen, med mindre anledning förekommer att den sökte avvikit eller eljest håller sig undan.

Förslaget till lag om ändring i lagen om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Ur protokollet:
Ingrid Hellström

Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 13 mars 1970.

Närvarande:

Ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden ANDERSSON, LANGE, HOLMQVIST, ASPLING, LUNDKVIST, GEIJER, ODHNOFF, WICKMAN, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter lagrådets utlåtanden över dels förslagen till

1) *lag om otillbörlig marknadsföring,*

2) *lag om ändring i lagen (1931: 152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens,*

3) *lag om ändring i brottsbalken,*

4) *lag om upphävande av lagen (1913: 159) angående förbud mot införsel till riket av varor med oriktig ursprungsbeteckning,*

5) *lag om upphävande av lagen (1914: 422) angående förbud i vissa fall mot varors förseende med oriktig ursprungsbeteckning och saluhållande av oriktigt märkta varor,*

dels förslagen till

6) *lag om marknadsråd m. m.,*

7) *lag om ändring i lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet.*

Föredraganden redogör för lagrådets utlåtanden och anför.

De av lagrådet föreslagna ändringarna i 1, 4 och 11 §§ *lagen om otillbörlig marknadsföring* torde böra godtas. Jag har inte något att erinra mot vad lagrådet anför i fråga om 3 §. Vad beträffar 5 § påpekar lagrådet att regeln i första stycket har verkningar som i vissa fall sträcker sig något längre än det i remissprotokollet angivna syftet, vilket är att förhindra dubbla påföljder. Bl. a. framhålls att den föreslagna regeln leder till att medverkan till en straffbelagd handling inte kan bestraffas i sådana fall då gärningsmannen överträder ett mot honom gällande vitesförbud. Med hänsyn till vad lagrådet sålunda har anfört vill jag förorda att bestämmelsen ges en sådan formulering att straffriheten inte kommer att gälla annan än den mot vilken vitesförbudet är riktat.

Med anledning av förslagen om *upphävande av 1913 och 1914 års lagar om oriktiga ursprungsbeteckningar* ifrågasätter lagrådet om Sveriges internationella förpliktelser enligt Pariskonventionen och Madridöverenskommelsen blir helt uppfyllda genom enbart den föreslagna lagen om otillbörlig marknadsföring. Lagrådet föreslår att denna lag kompletteras med en bestämmelse om rätt för Kungl. Maj:t att med avseende på främmande stat meddela förordnande av innebörd att 1, 2 och 11 §§ i lagen skall kunna tillämpas i fråga om vara som är försedd med oriktig ursprungsbeteckning, även om inte alla i lagtexten angivna förutsättningar i övrigt för paragrafernas tillämplighet är uppfyllda. Jag har förståelse för lagrådets betänkligheter mot det remitterade förslaget på denna punkt. Jag kan därför ansluta mig till tanken att i lagen om otillbörlig marknadsföring ta in en särskild bestämmelse om oriktiga ursprungsbeteckningar. Det synes mig emellertid tillräckligt för uppfyllande av konventionsförpliktelserna om bestämmelsen anknyter till reglerna i 11 § om ändring eller utplånande av den oriktiga beteckningen, förstörande av varan och beslag på denna. Dessutom behövs en särskild regel om talerätt. Ansökan om åtgärd som avses med den särskilda bestämmelsen bör sålunda få göras antingen av åklagare eller, i andra hand, av någon som driver rörelse med vara av samma slag som den vara ansökningen avser.

Den ändring lagrådet föreslår i övergångsbestämmelserna till lagen om upphävande av 1913 års lag torde böra vidtas.

Beträffande 3 § *lagen om marknadsråd* påpekar lagrådet att marknadsrådet kan komma att handlägga ärenden som inte kan hänföras vare sig till konkurrensbegränsningsärenden eller till ärenden om otillbörlig marknadsföring samt att, om sådana ärenden anses böra avgöras av marknadsrådet i dess helhet, detta då bör bestå av samtliga tio ledamöter. Enligt lagrådet bör för klarhetens skull särskilt anges rådets sammansättning vid behandling av ärenden om konkurrensbegränsning och ärenden om otillbörlig marknadsföring. Jag ansluter mig till lagrådets uppfattning och förordar att ett förtydligande sker i det berörda hänseendet i ett nytt andra stycke i 9 §. Vad lagrådet anfört under 4 § bör enligt min mening inte föranleda att i lagen om marknadsråd tas in någon motsvarighet till den nämnda bestämmelsen i lagen om arbetsdomstol. Jag anser det dock vara lämpligt att när ersättare utses för vice ordföranden någon av dem ges särskilt förordnande att upprätthålla ordförandebefattningen vid förfall för ordföranden och vice ordföranden. Jag biträder vad lagrådet anfört beträffande 6 och 11 §§. Den av lagrådet föreslagna ändringen i 20 § torde också böra godtas.

Utöver vad som följer av det anförda bör vissa redaktionella jämkningar vidtas i några av de remitterade förslagen.

Jag hemställer att Kungl. Maj:t genom proposition föreslår riksdagen att anta dels de av lagrådet granskade lagförslagen med vidtagna ändringar, dels det vid statsrådsprotokollet den 13 februari 1970 fogade förslaget till

8) *lag om ändring i lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.*

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Gunnel Anderson

Innehållsförteckning

Sid.

Propositionen ... 1

Propositionens huvudsakliga innehåll ... 1

Lagförslag ... 3

Utdrag av statsrådsprotokollet den 30 oktober 1969 ... 17

1 Inledning ... 17

2 Gällande ordning ... 19
- 2.1 Lagstiftning ... 19
- 2.2 Internationella konventionsregler ... 23
- 2.3 Utomrättsliga normer och självsanering inom näringslivet ... 24
- 2.4 Reklamutredningens undersökning av reklamens vederhäftighet ... 26

3 Utredningen ... 27
- 3.1 Allmänna synpunkter ... 27
- 3.2 Generalklausulen ... 28
- 3.3 Vilseledande reklam m. m. ... 32
- 3.4 Påföljder, talerätt m. m. ... 35

4 Remissyttrandena ... 38
- 4.1 Allmänna synpunkter ... 38
- 4.2 Generalklausulen ... 40
- 4.3 Vilseledande reklam m. m. ... 47
- 4.4 Påföljder, talerätt m. m. ... 52

5 Departementschefen ... 55
- 5.1 Lagstiftningsärendets bakgrund, avgränsning och allmänna uppläggning 55
- 5.2 Huvudinnehållet i en ny lag om otillbörlig marknadsföring ... 63
  - 5.2.1 Generalklausulen ... 63
  - 5.2.2 Särskilda straffbestämmelser ... 78
  - 5.2.3 Ärendenas handläggning ... 83
- 5.3 Förslagets förenlighet med Pariskonventionen ... 86

6 Upprättade lagförslag ... 86

7 Specialmotivering ... 87
- 7.1 Förslaget till lag om otillbörlig marknadsföring ... 87
- 7.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken ... 103
- 7.3 Förslagen om upphävande av lagstiftningen om oriktig geografisk ursprungsbeteckning m. m. ... 103
  - 7.3.1 Gällande rätt ... 103
  - 7.3.2 Internationella konventioner ... 105
  - 7.3.3 Utredningen ... 106
  - 7.3.4 Remissyttrandena ... 108
  - 7.3.5 Departementschefen ... 110

8 Hemställan ... 112

Sid.

Utredningens lagförslag ... 113

Grundregler för reklam ... 117

De remitterade förslagen ... 126

Utdrag av lagrådets protokoll den 30 december 1969 ... 129

Utdrag av statsrådsprotokollet den 13 februari 1970 ... 140

1 Inledning ... 140

2 Gällande ordning ... 142
2.1 Lagstiftning ... 142
2.2 Självsanering inom näringslivet ... 145

3 Förslaget till lag om otillbörlig marknadsföring ... 147

4 Departementspromemorian ... 149
4.1 Allmänna synpunkter ... 149
4.2 Marknadsrådet ... 151
4.3 Konsumentombudsmannen och näringsfrihetsombudsmannen ... 154

5 Remissyttrandena ... 155
5.1 Allmänna synpunkter ... 155
5.2 Marknadsrådet ... 157
5.3 Konsumentombudsmannen och näringsfrihetsombudsmannen ... 161

6 Departementschefen ... 161
6.1 Allmänna synpunkter ... 161
6.2 Marknadsrådet ... 163
6.3 Konsumentombudsmannen och näringsfrihetsombudsmannen ... 169
6.4 Följdändringar i annan lagstiftning ... 170

7 Lagförslag ... 171

8 Specialmotivering ... 171
8.1 Förslaget till lag om marknadsråd m. m. ... 171
8.2 Förslaget till lag om ändring i konkurrensbegränsningslagen ... 180
8.3 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen ... 181

9 Hemställan ... 181

Promemorians lagförslag ... 182

De remitterade förslagen ... 186

Utdrag av lagrådets protokoll den 10 mars 1970 ... 190

Utdrag av statsrådsprotokollet den 13 mars 1970 ... 192

ESSELTE TRYCK, STHLM 70
914601