

Nr 58

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående anslag till marknadsrådet och konsumentombudsmannen; givna Stockholms slott den 13 mars 1970.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över handelsärenden för denna dag, föreslå riksdagen att bifalla de förslag, om vilkas avlåtande till riksdagen föredragande departementsschefen hemställt.

GUSTAF ADOLF

Gunnar Lange

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen för budgetåret 1970/71 anvisar anslag till två nya myndigheter, nämligen till marknadsrådet 419 000 kr. och till konsumentombudsmannen 870 000 kr. Inrättandet av dessa myndigheter förutsätts i förslag till lag om otillbörlig marknadsföring och till lag om marknadsråd m. m. som Kungl. Maj:t på föredragning av chefen för justitiedepartementet beslutat underställa riksdagen. Lagen om otillbörlig marknadsföring gör det möjligt att förbjuda reklam- och marknadsföringsåtgärder som strider mot god affärssed eller på annat sätt är otillbörliga mot konsumenter eller näringsidkare. Marknadsrådet skall pröva frågor om sådant förbud och dessutom överta de uppgifter som enligt lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet f. n. ankommer på näringsfrihetsrådet. Sistnämnda myndighet skall upphöra. Konsumentombudsmannen skall ha till uppgift att övervaka marknaden och beivra lagöverträdelser.

Utdrag av protokollet över handelsärenden, 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 handelsdepartementet, statsrådet Lange, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *anslag till marknadsrådet och konsumentombudsmannen* samt anför.

Vid anmälan i statsverkspropositionen (bil. 12, s. 27) av anslagen under handelsdepartementet anförde jag att chefen för justitiedepartementet skulle komma att föreslå Kungl. Maj:t att för årets riksdag lägga fram förslag till ny lagstiftning om otillbörlig marknadsföring. Förslaget skulle komma att innebära att en ny myndighet, konsumentombudsmannen, skulle inrättas, att det nuvarande näringsfrihetsrådet skulle upphöra och att ett nytt organ, marknadsrådet, skulle komma till stånd för att pröva ärenden både enligt lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet och den nya lagen om otillbörlig marknadsföring. Förslag om de medel som skulle behövas för verksamheten skulle underställas riksdagen i särskild proposition. Kungl. Maj:t föreslog riksdagen att i avvaktan härpå till näringsfrihetsrådet för budgetåret 1970/71 beräkna ett förslagsanslag av 1 300 000 kr.

Denna anslagsfråga torde nu få tas upp till behandling.

Inledning

På föredragning av chefen för justitiedepartementet har Kungl. Maj:t tidigare i dag beslutat att till riksdagen skall avlätas proposition (prop. 1970: 57) med bl. a. förslag till lag om otillbörlig marknadsföring och förslag till lag om marknadsråd m. m.

Den centrala bestämmelsen i förslaget till lag om otillbörlig marknadsföring är en generalklausul, vilken gör det möjligt att förbjuda reklam- och marknadsföringsåtgärder som strider mot god affärssed eller på annat sätt

är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare. Förbud skall kunna förenas med vite. Vid sidan av generalklausulen innehåller förslaget bestämmelser om straff för vissa särskilt beskrivna former av otillbörlig marknadsföring. Tillämpningen av den nya lagen skall i första hand ankomma på två organ, som nyinrättas för ändamålet, nämligen marknadsrådet och konsumentombudsmannen. Avsikten är att marknadsrådet skall överta näringsfrihetsrådets nuvarande befattning med de frågor som avses i lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet (konkurrensbegränsningslagen) och därjämte pröva frågor om förbud enligt generalklausulen i den nya lagen om otillbörlig marknadsföring. Frågor om överträdelse av de särskilda straffbestämmelserna i den nya lagen skall däremot prövas av allmän domstol. Detsamma gäller frågor om utdömande av vite som förelagts i samband med förbud. 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. förbuds föreläggande. Det skall vidare ankomma på honom att pröva om åtal skall väckas för brott mot de särskilda straffbestämmelserna i den nya lagen.

Förslaget till lag om marknadsråd m. m. innefattar bestämmelser om marknadsrådets sammansättning och beslutförhet samt om förfarandet inför marknadsrådet i ärenden om otillbörlig marknadsföring. Vidare tar förslaget upp en grundläggande regel om konsumentombudsmannen.

Sistnämnda lagförslag har upprättats på grundval av innehållet i en särskild inom justitie- och handelsdepartementen utarbetad promemoria (stencil Ju 1969: 27). I samma promemoria behandlas utom de frågor som tagits upp i förslaget till lagstiftning även vissa närmare riktlinjer för marknadsrådets och konsumentombudsmannens verksamhet samt frågor om personal och anslag för de båda nya organen.

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

Departementspromemorian

Allmänna synpunkter

I promemorian erinras om vikten av att otillbörliga åtgärder inom reklam och marknadsföring motverkas effektivt. Detta förutsätter att de övervakande och rättstillämpande specialorganen får tillräckliga resurser och tillräcklig auktoritet. Det är angeläget att organisationen blir så smidig att den kan anpassas efter de erfarenheter som vinnas 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 reklamkonstnaderna 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 direktreklam 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.

Frivilliga saneringsorganen inom näringslivet, främst Näringslivets opinionsnämnd, 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 verksamheten 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 samband

med lagstiftningsarbetet bör enligt promemorian två statliga organ inrättas för att handha de grundläggande uppgifterna enligt den nya lagen, nämligen marknadsrådet och konsumentombudsmannen.

Marknadsrådet

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.

Att bedöma vilka personella resurser som bör ställas till marknadsrådets förfogande är f. n. svårt. Man kan räkna med att antalet ärenden enligt konkurrensbegränsningslagen i stort sett kommer att vara detsamma som under senare år. Man torde således få utgå från näringsfrihetsrådets nuvarande organisation — en heltidsanställd ordförande, en sekreterare och en kontorsskrivare — och därpå beräkna den förstärkning som erfordras för handläggning av ärenden enligt lagen om otillbörlig marknadsföring.

Hur stor del av de ärenden som efter behandling av konsumentombudsmannen förs vidare till marknadsrådet blir beroende av hur konsumentombudsmannens verksamhet utövas. Avsikten är emellertid att ärenden av principiell betydelse skall underställas rådet. En antydning om hur många dessa kan bli ger Näringslivets opinionsnämnds praxis. Av de ärenden nämnden avgör har nämligen uppskattningsvis 50—75 om året ansetts innefatta principiella moment.

Med hänsyn till att beräkningarna av antalet ärenden hos marknadsrådet måste bli mycket osäkra är det angeläget att rådet från början ges en ganska tjänjbar personalorganisation. Sekreterarbefattningen torde böra dubbleras. Därutöver bör möjlighet finnas att efter behov anlita ytterligare en eller flera jurister som föredragande. Utökningen av den handläggande personalen medför i sin tur behov av ytterligare biträdespersonal. Med en organisation av här angiven omfattning torde för rådet fordras ett årligt anslag på omkring 450 000 kr.

Konsumentombudsmannen

Målet för konsumentombudsmannens övervakande verksamhet bör enligt promemorian vara att reklam- och marknadsföringsåtgärder som är otillbörliga i lagens mening uppmärksammas i största möjliga utsträckning. Någon fullständig övervakning av allt som sker inom reklam och marknadsföring kan av praktiska skäl inte komma i fråga. Konsumentombudsmannen blir därför i allmänhet hänvisad till att bedriva övervakningen genom mer eller mindre omfattande och frekventa stickprovsgranskningar. Olika former av reklam — annonsering i pressen, direktreklam, utomhusreklam,

filmreklam, etc. — och olika marknadsföringsmetoder — varuexponering, s. k. jippon och muntliga säljmetoder — erbjuder härvid skiftande svårigheter. Granskningen måste i vart fall ske efter varierande metoder.

Det är önskvärligt att inte några former av marknadsföring lämnas helt utan övervakning. Det är emellertid också viktigt att konsumentombudsmannens granskning inte splittras så att effektiviteten äventyras. Som allmän riktlinje bör därför lämpligen gälla att huvuddelen av granskningen ägnas åt de former som har särskilt stor praktisk betydelse eller där otillbörliga förfaranden kan antas vara speciellt vanliga eller till särskilt men för konsumenterna. Annonsering i de större dagstidningarna torde i enlighet härmed böra följas kontinuerligt. Beträffande annonsering i andra tidningar och tidskrifter kan granskningen under olika tider begränsas till vissa nummer, till publikationer från ett visst län eller vissa orter, till vissa slags tidningar eller tidskrifter etc. Granskning av utomhusreklam — däri inbegripet reklam i allmänna kommunikationsmedel och i lokaler tillgängliga för allmänheten — kan på motsvarande sätt ske med vissa mellanrum i en eller ett par storstadsregioner och i övrigt äga rum periodvis i olika landsändar. Granskningen av direktreklam — broschyrer, vikblad, kataloger och liknande — vållar större problem. Det torde inte vara realistiskt att räkna med att företag kan förmås att självmant tillstå konsumentombudsmannen den direktreklam de distribuerar. En tänkbar lösning är att konsumentombudsmannen till sitt förfogande har ”granskningsombud” för bevakning av reklam som sänds ut direkt till allmänheten eller till vissa grupper. Detta torde emellertid kräva en förhållandevis omfattande organisation som det kanske inte är anledning att etablera förrän i ett senare skede. I detta sammanhang kan erinras om att konsumentutredningen bl. a. har till uppgift att undersöka om det finns behov av regionala och lokala organ för att i ökad utsträckning tillvarata konsumenternas intressen. I den mån förslag läggs fram om sådana organ kan det finnas anledning att undersöka om dessa skulle kunna fullgöra också uppgifter av det slag som nu har berörts. I avsaknad av särskilda instrument för granskning av direktreklamen torde konsumentombudsmannen emellertid till en början få lita till anmälningar utifrån när det gäller bevakningen av direktreklamen.

Allt efter vad som bedöms som angeläget och lämpligt bör konsumentombudsmannen givetvis under viss tid också kunna rikta sin uppmärksamhet på särskilda märkesvaror eller en bestämd produkt. Vissa varuområden kan förtjäna att kontinuerligt övervakas noggrant i likhet med vad som f. n. sker exempelvis genom Reklamgranskningen för hälsovårdsmedel.

Man kan sålunda tänka sig olika alternativ för hur granskningen utformas i praktiken och vad den skall omfatta. En allmän bestämmelse om granskningsverksamhetens inriktning bör tas in i konsumentombudsmannens instruktion, men det bör naturligen ankomma på konsumentombudsmannen att bestämma detaljerna i granskningsarbetet. För att övervakning-

en skall bli så effektiv som möjligt och få största möjliga täckning bör konsumentombudsmannen därvid lämpligen i viss omfattning anlita expertis på statistik- och mediaområdet.

I promemorian erinras vidare om att utöver ärenden som uppmärksammas och tas upp som en följd av konsumentombudsmannens granskningsverksamhet har man att räkna med ett tämligen stort antal anmälningar och klagomål utifrån till konsumentombudsmannen. Anmälningsärenden får enligt promemorian inte medföra sådan belastning på organisationen att granskningen får stå tillbaka.

Utredningen av ärenden kan antas bli förhållandevis enkel. Den bör såvitt möjligt göras av konsumentombudsmannens personal under konsumentombudsmannens ledning. Om det blir aktuellt att föra talan vid domstol bör självfallet den fortsatta utredningen företas av polisen och ske i de former som gäller för förundersökning i brottmål.

Konsumentombudsmannen bör i sin verksamhet sträva efter att få till stånd rättelser på frivillig väg. Han bör således i första hand försöka komma till rätta med brister i reklam och marknadsföring genom förhandlingar och inte genom förbudstalan. När konsumentombudsmannen har uppmärksammat ett fall som i och för sig strider mot generalklausulen bör hans förhandlingsverksamhet syfta till att så snart och så effektivt som möjligt få till stånd fullständig rättelse. Om ett övertramp är av mindre allvarlig art och omedelbar rättelse skulle vara förenad med förhållandevis stora kostnader för företagaren i fråga kan det emellertid vara rimligt att konsumentombudsmannen går med på en kompromiss som innebär att företagaren får en viss tid på sig för att avveckla det klandrade förfarandet. Om konsumentombudsmannen på goda grunder kan anta att ett normstridigt handlande inte skall upprepas skall han kunna avskryva ärendet utan vidare åtgärd.

I samband med att anmärkning framställts och rättelse vunnits bör konsumentombudsmannen kunna ge synpunkter på utformningen av planerad reklam och marknadsföring. Däremot torde det inte böra åligga honom att ge bindande förhandsbesked i konkreta fall. Detta skulle vara mindre väl förenligt med principen att den rättsskapande verksamheten ankommer på marknadsrådet. En skyldighet för konsumentombudsmannen att ge bindande förhandsbesked skulle dessutom kunna medföra en kraftig belastning på konsumentombudsmannaämbetet till nackdel för de väsentliga övervakningsuppgifterna. Det bör emellertid framhållas att konsumentombudsmannen i största möjliga utsträckning bör ge allmänna råd och anvisningar om utformningen av olika marknadsföringsåtgärder. Detta ligger så i linje med målsättningen för konsumentombudsmannens verksamhet att särskilda regler härom ej torde erfordras. Här kan erinras om den förebyggande rådgivande verksamheten som redan äger rum i näringslivets egen regi genom Konsultbyrån för marknadsrätt. Ett samarbete mellan konsumentombuds-

mannen och detta organ synes kunna vara ändamålsenligt för båda parter.

I samråd med marknadsrådet bör konsumentombudsmannen bedriva förebyggande verksamhet genom att sprida kännedom om det normsystem som utbildas inom generalklausulens ram. Denna informationsverksamhet bör vara riktad till såväl konsumenter som företagare. En viktig informationskanal är fackpress och tidskrifter av olika slag. Huruvida konsumentombudsmannen för egen del skall publicera årsberättelse eller andra periodiska skrifter torde få avgöras efter viss tids erfarenhet av informationsverksamhet i övrigt. Detsamma gäller frågan om de lämpliga formerna för publicering av marknadsrådets beslut.

Av väsentligt betydelse vid sidan av den utåtriktade informationen är konsumentombudsmannens allmänna kontaktverksamhet. Det är sålunda angeläget att konsumentombudsmannen får till stånd ett erfarenhetsutbyte och samarbete med de myndigheter och enskilda organ som har anknytning till hans verksamhetsområde. Detta är av stor betydelse inte minst för konsumentombudsmannen själv, som för att kunna fullgöra sina uppgifter på ett framgångsrikt sätt är i behov av kunskaper på marknadsföringsområdet och kännedom om gängse värderingar i olika berörda miljöer.

Konsumentombudsmannens övervaknings- och utredningsuppgifter är i och för sig av sådan omfattning att de kan motivera en stor organisation. Inte ens ungefärligt går det emellertid att ange en viss ärendemängd som grund för att bestämma organisationen. Antalet granskningsärenden beror i praktiken på vilka resurser som ställs till konsumentombudsmannens förfogande. Vad beträffar ärenden som uppkommer genom anmälningar kan inte heller deras antal i förväg uppskattas med någon grad av säkerhet. Man måste räkna med att konsumentombudsmannen får motta anmälningar till ett antal som i vart fall inte understiger det nuvarande antalet ärenden hos Näringslivets opinionsnämnd. Det torde snarare vara realistiskt att räkna med ett väsentligt större antal.

Att anpassa konsumentombudsmannens organisation till en på förhand given arbetsvolym är sålunda inte möjligt. Man får enligt promemorian nöja sig med att bestämma organisationen på grundval av mera allmänna överväganden om vilken omfattning verksamheten rimligen bör ha. En utgångspunkt är därvid att konsumentombudsmannens egen övervakning har väsentlig betydelse för den nya lagstiftningens effektivitet. Organisationen bör redan från början vara tillräckligt stor för att möjliggöra en effektiv och slagkraftig tillämpning av den nya lagen.

Konsumentombudsmannen skall enligt promemorian själv ha det yttersta ansvaret för hela verksamheten. En av hans viktigaste uppgifter blir att dra upp riktlinjer för arbetet och svara för den allmänna planeringen. Förutom att personligen handlägga ärenden som förs till marknadsrådet är det också naturligt att konsumentombudsmannen själv i betydande utsträckning medverkar i det utåtriktade informationsarbetet och i kontakterna med

intressegrupper och organisationer. Även de internationella kontakterna bör i huvudsak ankomma på honom. Härtill kommer administrativa frågor som har samband med ämbetets ledning.

Vid sin sida bör konsumentombudsmannen enligt promemorian ha en högt kvalificerad tjänsteman på vilken han kan avlasta en del av ledningsfunktionerna. Denne tjänsteman kan lämpligen ha ställning som kanslichef och svara för den löpande administrationen vid konsumentombudsmannens kansli. Han bör även kunna träda in som ställföreträdare för konsumentombudsmannen. Det bör få ankomma på konsumentombudsmannen att bestämma hur uppdelningen av olika ärenden mellan honom och kanslichefen skall ske. Med hänsyn till vikten och omfattningen av de funktioner som har samband med informationsverksamheten bör en särskild tjänst, direkt underställd konsumentombudsmannen, inrättas för dessa frågor.

Beträffande funktionsuppdelningen i övrigt föreslås i promemorian att ärendena fördelas på olika utredande enheter som var och en har viss bransch- och produktspecialisering. Erfarenheter från näringslivets självsaneringsorgan visar att den primära granskningsverksamheten och utredningsarbetet hänger så nära samman att det är olämpligt att särskilja dessa uppgifter. Enligt promemorian bör därför granskningen ske inom de olika utredningsenheterna. En samordnad planering av granskningsarbetet i dess helhet bör naturligtvis ändock ske, i sista hand genom konsumentombudsmannen själv.

Antalet utredningsenheter och fördelningen av ärenden mellan dem bör enligt promemorian inte bestämmas i detalj. Det bör ankomma på konsumentombudsmannen att bestämma om den närmare funktionsuppdelningen. I promemorian skisseras en tänkbar modell för uppdelningen i ett inledningskede, innebärande att fyra utredningsenheter upprättas med specialisering på exempelvis konsumtionsvaruområdet, kapitalvaruområdet, tjänster samt hälsovårdsmedel, tobak och alkoholhaltiga drycker.

För registrering av anmälningar och andra inkommande ärenden krävs enligt promemorian en särskild enhet som fördelar ärendena på utredningsenheterna. Registreringsenheten kan vara kombinerad med andra administrativa uppgifter. Konsumentombudsmannen får närmare överväga om enheten skall svara för registreringsarbete i samband med att ärendena tas upp på grundval av den interna granskningen eller om sådan registrering skall ligga hos utredningsenheterna.

Om det visar sig lämpligt bör konsumentombudsmannen kunna låta cheferna för utredningsenheterna självständigt fatta vissa beslut, sköta förhandlingar o. d.

I promemorian betonas vikten av att utredningsenheternas personal har kunskaper i marknadsföringsfrågor. Sådana kunskaper kan i viss mån förvävas genom intern utbildningsverksamhet hos konsumentombudsmannen. De handläggande tjänstemännen bör i princip ha akademisk utbild-

ning eller motsvarande kunskaper. För den löpande granskningen kan sannolikt befattningshavare med gymnasieutbildning eller motsvarande vara lämpliga.

Utöver berörda tjänstemän erfordras biträdespersonal för registreringsarbetet, kamerala göromål och skrivarbete m. m.

Många av de ärenden konsumentombudsmannen kommer att få ta ställning till kräver ingående kännedom om de varor eller tjänster marknadsföringsåtgärden avser. Detta gäller särskilt vid bedömning av om ett reklambudskap är vederhäftigt eller ej. Då konsumentombudsmannen inte kan förväntas själv besitta sådan sakkunskap bör han enligt promemorian ha möjlighet att anlita vetenskaplig eller annan expertis. Såsom exempel nämns medicinsk och teknisk sakkunskap. I vilken utsträckning experter skall förekomma och hur fast knutna de skall vara till konsumentombudsmannen torde inte kunna avgöras förrän efter en viss tids erfarenhet.

Konsumentombudsmannens personalorganisation i ett inledande skede skulle enligt promemorian kunna bli följande:

- 1 konsumentombudsman
- 1 kanslichef
- 1 informationschef
- 8 handläggande tjänstemän på utredningsenheterna
- 4 assistenter för granskningsarbete på utredningsenheterna
- 1 kanslist (registrerings- och administrativ enhet)
- 3 biträden för kvalificerade göromål
- 2 biträden för skrivarbete m. m.

Totalkostnaderna för organisation av denna omfattning torde komma att uppgå till 1,3—1,4 milj. kr. om året.

Avsikten är att den nya lagstiftningen skall träda i kraft den 1 januari 1971. Enligt promemorian bör uppbyggnaden av konsumentombudsmanämvet inledas i god tid dessförinnan, så att ombudsmannen kan börja sin verksamhet i full skala omedelbart vid ikraftträdandet.

Remissyttrandena

Som framgår av vad chefen för justitiedepartementet anfört vid behandlingen av förslaget till lag om marknadsråd m. m. har det i promemorian intagna organisationsförslaget i allmänhet fått ett gott mottagande vid remissbehandlingen. Lösningen av de organisatoriska frågorna tillstyrks i huvudsak 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. Beträffande de allmänna synpunkter på organisationsförslaget i stort som kommit fram vid remissbehandlingen torde få hänvisas till redogörelsen i lagpropositionen. Den följande redogörelsen begränsas sålunda i huvud-

sak till uttalanden som kan ha betydelse för en bedömning av frågan om vilka personalresurser som bör ställas till de båda organens förfogande.

Marknadsrådet

Näringsfrihetsrådet anser det vara tveksamt om det i promemorian beräknade anslaget är tillräckligt. Det synes realistiskt att räkna med högre kostnader. Rådet framhåller, att bl. a. ersättningarna till särskilda föredragande kommer att medföra en påtaglig belastning. Ett större antal sammanträden än näringsfrihetsrådet har för närvarande medför vidare betydligt ökade kostnader för ledamöter och ersättare. Om den på förhand beräknade organisationen skulle visa sig otillräcklig bör erforderlig förstärkning kunna ske snabbt. Liknande synpunkter anför av bl. a. *statens pris- och kartellnämnd*, *reklamutredningen* och *Svensk industriförening*. *Reklamutredningen* framhåller bl. a. att verksamheten i ett organ, där ledamöterna har tjänstgöringen som bisyssla, kräver förhållandevis stora insatser från sekreterarpersonalens sida. Det tänkta systemet med tillfälliga föredragande kräver också avsevärda insatser av handledande natur från kansliet. Om marknadsrådet behandlar ett så pass stort antal ärenden som anges i promemorian kommer kansliet inte att kunna fungera med bara en enda kvalificerad befattningshavare för administrativa göromål. *Svensk industriförening* och *Sveriges grossistförbund* framhåller vikten av att rådets kansli ges tillräcklig storlek för att möjliggöra snabbt handläggning.

Konsumentombudsmannen

I vissa remissyttranden görs uttalanden av mera allmän natur om konsumentombudsmannens verksamhet. Sålunda framhåller *reklamutredningen* att om en systematisk övervakning av reklamen skall vara rimligt effektiv kräver den betydande arbetsinsatser. Man får räkna med ett mycket avsevärt antal övervakningsärenden hos konsumentombudsmannen. *Sveriges grossistförbund* anser det väsentligt att granskningen blir så allsidig att en diskriminerande verkan undviks. *Husmodersförbundet Hem och Samhälle* anför att uppmärksamheten borde mer riktas på tidningar som är fyllda med annonser utformade av marknadsförare, vilka ej har skaffat sig ingående kännedom om krav och normer för modern marknadsföring. Här skulle en sanerande insats vara av ekonomisk betydelse för många konsumenter. *Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund* väntar sig en väsentlig insats från ombudsmannen innebärande bl. a. en aktiv bevakning. Huvudvikten bör läggas på åtgärder av stor betydelse för konsumenterna. Tillräckligt utrymme bör finnas för handläggning av ärenden som anmäls av organisationer som representerar konsumenterna och från enskilda konsumenter.

Uttalandet i departementspromemorian att utredningen av ärenden kan antas i regel bli förhållandevis enkel kan enligt *statens pris- och kartell-*

nämnd komma att jävas redan från början. För sin del är nämnden övertygad om att många ärenden kräver ingående kännedom om de varor eller tjänster marknadsföringsåtgärden avser.

Det sätt på vilket handläggningen av ärenden sker kommer enligt *Svensk industriförening* att ha mycket stor betydelse. Det är ett orubbligt krav att den som blir föremål för ingripande har garantier för rättssäkerhet, vari även ligger att avgörandet sker snabbt. Krav på snabb handläggning framförs även av *Svenska reklambyråförbundet*. *Svenska boktryckareföreningen* understryker vikten av att man endast i yttersta undantagsfall anhängiggör talan utan att vederbörande får tillfälle att yttra sig. Detta bör komma till klart uttryck i bestämmelserna. Enligt *Kooperativa förbundet* bör såväl utredningar som bedömningar väsentligen ske med utgångspunkt från marknadsföringsåtgärdens konsekvenser för konsumenterna ur såväl social och ekonomisk synpunkt som på kort och lång sikt.

Betydelsen av rådgivning samt informations- och kontaktverksamhet framhålls särskilt av många remissinstanser, bl. a. *kommerskollegium*, *näringsfrihetsrådet*, *statens pris- och kartellnämnd*, *statens institut för konsumentfrågor*, *konsumentutredningen*, *reklamutredningen*, *Sveriges industriförbund*, *Sveriges hantverks- och industriorganisation*, *Sveriges grossistförbund*, *Sveriges köpmannaförbund*, *Sveriges marknadsförbund*, *Svenska reklambyråförbundet*, *Sveriges husmodersföreningars riksförbund* och *Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund*.

Reklamutredningen bedömer den allmänna rådgivningen sannolikt komma att kräva en arbetsinsats som motsvarar två tjänstemän. Enligt flera remissinstanser, däribland *Sveriges industriförbund*, utgör en god kontakt med näringslivet en förutsättning för en effektiv och verklighetsförankrad lagtillämpning. Konsumentombudsmannens allmänna råd och anvisningar om utformningen av olika marknadsföringsåtgärder måste självfallet tillmätas vikt men den verksamheten får inte utvecklas så att marknadsrådet skjuts åt sidan. *Landsorganisationen* anser att konsumentombudsmannen bör samarbeta med det blivande konsumentverket.

De remissinstanser som uttalat sig om tanken att konsumentombudsmannen skulle vara skyldig att utfärda bindande förhandsbesked delar de betänkligheter häremot som anförts i departementspromemorian. Endast *Svenska boktryckareföreningen* ifrågasätter om inte den nya lagstiftningen borde innehålla bestämmelser som tillgodoser behovet av bindande förhandsbesked. Därvid kunde rätten att erhålla förhandsbesked avgiftsbeläggas.

Av de remissinstanser som fört fram synpunkter på konsumentombudsmannens personalorganisation ansluter sig flertalet till uppfattningen att det är svårt att i förväg bedöma de resurser som bör ställas till förfogande. Antalet ärenden kan inte beräknas i förväg och man finner det angeläget att organisationen blir smidig, så att den kan anpassas efter de behov,

som faktiskt visar sig föreligga. Sådana synpunkter har framförts av bl. a. *statskontoret*, *kommerskollegium*, *näringsfrihetsombudsmannen*, *statens pris- och kartellnämnd*, *statens institut för konsumentfrågor*, *Sveriges industriförbund*, *Sveriges grossistförbund*, *Sveriges köpmannaförbund*, *Sveriges marknadsförbund*, *Svenska annonsörers förening* och *Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund*.

Statskontoret anför att det förefaller lämpligt att börja verksamheten med en i förhållande till förslaget något reducerad fast personalstyrka men att medel bör finnas för tillfällig personal och för att anlita utomstående expertis. Enligt *statens pris- och kartellnämnd* bör konsumentombudsmannen genom tillräcklig anslagsgivning ges goda möjligheter att anlita erforderlig expertis utifrån. Huruvida detta medför att personalbehovet inom den fasta organisationen kan minskas något finner nämnden f. n. svårt att bedöma. *Statens institut för konsumentfrågor* anser att konsumentombudsmannens kansli bör byggas upp successivt och med största hänsynstagande till de erfarenheter som görs efter hand som organisationen får tid att verka. Hellre bör man kontinuerligt utöka organisationen, då erfarenheter vunnits än att genast börja med en så stor organisation som föreslås.

Enligt *Sveriges grossistförbund* kan antalet ärenden i inledningsskedet bli förhållandevis stort. Det synes dock realistiskt att utgå ifrån att det därefter kommer att sjunka. Förbundet erinrar om tillkomsten av systemet med ansvarig reklamutgivare inom reklambyråerna och finner det mot den bakgrunden angeläget att konsumentombudsmanämbetet får en flexibel organisation, som kan anpassas till det aktuella läget.

Andra remissinstanser nämligen *näringsfrihetsrådet*, *reklamutredningen* och *Centerns kvinnoförbund* understryker angelägenheten av att konsumentombudsmanämbetet redan från början ges en god organisation med tillräckliga personella och ekonomiska resurser såsom expertanslag m. m. *Statens konsumentråd* betonar att organisationen bör smidigt kunna inpassas i det organisationssystem för konsumentfrågornas behandling som kan bli genomförd när pågående utredning på området avslutats.

Flera remissinstanser framhåller betydelsen av att konsumentombudsmannen och hans personal är väl utbildade inför sin uppgift. *Statskontoret* anser att branschkunskap torde vara av stor betydelse vid bedömande av vederhäftigheten i olika reklambudskap. *Näringsfrihetsrådet* betonar vikten av att tillräcklig ekonomisk sakkunskap och erfarenhet blir företrädd inom konsumentombudsmanämbetet. Enligt *Sveriges advokatsamfund* bör cheferna för utredningsenheterna vara lagkunniga och ha viss domarerfarenhet, eftersom de självständigt skall fatta vissa beslut och sköta förhandlingar m. m. *Sveriges hantverks- och industriorganisation* anser det angeläget att man rekryterar tjänstemän med kännedom om näringslivet och gärna med erfarenhet från Näringslivets opinionsnämnds verksamhet. *Svenska reklambyråförbundet* kräver att de anställda i konsumentombuds-

mannaämbetet skall vara kunniga i marknadsföringsfrågor. Vid lagens ikraftträdande bör hela personalen vara utbildad för och inskolad på sina speciella befattningar och denna utbildning kan ske genom att de anställda under slutet av 1970 följer Näringslivets opinionsnämnds arbete. Där så bedöms nödvändigt kan det ske genom kurser, motsvarande dem som de ansvariga reklamutgivarna går igenom. *Landsorganisationen* betonar vikten av att personalen har grundlig kännedom om konsumentekonomiska betraktelsesätt och distribution och marknadsföring med utgångspunkt från konsumenternas synsätt. Kanslichefen hos konsumentombudsmannen bör vara en person med gedigna kunskaper om konsumentens situation och problem. *Centerns kvinnoförbund* ifrågasätter om konsumentombudsmannen utöver ordinarie arbetsuppgifter har möjlighet att inom de föreslagna ramarna bedriva utbildning av personalen. Ett önskemål är att få till stånd någon form av påbyggnadskurs i erforderliga ämnen, dels på gymnasienivå och dels på universitetsnivå.

Näringsfrihetsrådets anslagsframställning

Utgifterna från anslagen Näringsfrihetsrådet: Avlöningar och Näringsfrihetsrådet: Omkostnader uppgick för budgetåret 1968/69 till sammanlagt 230 355 kr. Anslaget Näringsfrihetsrådet är för budgetåret 1969/70 uppfört med 296 000 kr.

	1969/70	Av rådet beräknad ändring 1970/71
<i>Personal</i>		
Handläggande personal	2	—
Övrig personal	1	—
	<hr/>	<hr/>
	3	—
<i>Anslag</i>		
Avlöningar till tjänstemän	231 000	9 000
Sjukvård	200	
Reseersättningar (även för utrikes resor)	7 000	
Lokalkostnader		
a) beräknat belopp för befintliga lokaler ..	7 900	500
b) beräknat belopp för tillkommande lokaler	—	—
Expenser	4 900	500
Lönekostnadspålägg		
a) beräknat belopp för befintlig organisation	45 000	2 000
b) beräknad ändring		—
	<hr/>	<hr/>
	296 000	12 000

Den av näringsfrihetsrådet beräknade anslagsändringen för budgetåret 1970/71 hänför sig till löne- och prisomräkning m. m.

Departementschefen

Inledning

De förslag till lagar om otillbörlig marknadsföring och om marknadsråd m. m. som tidigare denna dag anmälts av chefen för justitiedepartementet innebär bl. a. att en ny myndighet inrättas, konsumentombudsmannen, med uppgift att granska reklam och andra marknadsföringsåtgärder och ingripa mot otillbörliga metoder på detta område. De innebär vidare att det nuvarande näringsfrihetsrådet upphör den 31 december 1970 och att ett nytt organ, marknadsrådet, får till uppgift att pröva ärenden enligt både konkurrensbegränsningslagen och lagen om otillbörlig marknadsföring. Vissa organisatoriska frågor i samband med den nya lagstiftningen har behandlats i en särskild inom justitie- och handelsdepartementen utarbetad promemoria (stencil Ju 1969:27). Till de grundläggande frågorna av organisatorisk art har ställning tagits vid anmälan av lagförslagen. I det följande behandlas — på grundval av vad som anförts i departementspromemorian och remissyttrandena enligt den förut lämnade redogörelsen — frågan om anslag för budgetåret 1970/71 till marknadsrådet och konsumentombudsmannen.

Marknadsrådet

För budgetåret 1970/71 bör medel anvisas till den verksamhet som avser handläggning av ärenden enligt konkurrensbegränsningslagen. Medlen bör till och med den 31 december 1970 disponeras av näringsfrihetsrådet och därefter av marknadsrådet. Härjämte bör medel anvisas för handläggningen av ärenden enligt lagen om otillbörlig marknadsföring under tiden den 1 januari—den 30 juni 1971. Medlen bör anvisas under ett anslag som bör benämnas *Marknadsrådet*.

Marknadsrådet	Anslag till näringsfrihets- rådet 1969/70		Dep.chefen
Avlöningar	231 000	+	71 200
Sjukvård	200		—
Resersättningar (även för utrikes resor)	7 000	+	8 000
Lokalkostnader	7 900	+	3 500
Expenser	4 900	+	15 300
Därav engångsutgifter	—		(12 000)
Lönkostnadspålägg	45 000	+	25 000
	<hr/>		
	296 000	+	123 000

Med hänvisning till sammanställningen beräknar jag anslaget till 419 000 kr. Jag har därvid under anslagsposten Avlöningar beräknat medel för ett halvår för ytterligare en arvodesanställd sekreterare och ett biträde samt för ökade kostnader för arvoden och särskilda ersättningar till ledamöter och suppleanter i rådet. Under anslagsposten Expenser avses 12 000 kr. för anskaffning av stencilapparat, fotokopieringsmaskin och andra erforderliga inventarier.

Konsumentombudsmannen

Enligt departementspromemorian skall konsumentombudsmannen i sin verksamhet ägna huvuddelen av granskningen åt reklam- och marknadsföringsåtgärder, som har särskilt stor praktisk betydelse eller där otillbörliga förfaranden kan antas vara speciellt vanliga eller till särskilt men för konsumenterna. Härtill kommer att ett lämligen stort antal anmälningar och klagomål utifrån till konsumentombudsmannen kan väntas.

Remissinstanserna har i allmänhet anslutit sig till vad som i departementspromemorian anförts om verksamheten. Man betonar kravet på en snabb och säker handläggning av ärendena samt framhåller betydelsen av att konsumentombudsmannen bedriver en omfattande rådgivnings- samt informations- och kontaktverksamhet. Däremot anser remissinstanserna med något undantag inte lämpligt att konsumentombudsmannen åläggs att meddela bindande förhandsbesked om planerade reklam- och marknadsföringsåtgärder.

Även jag anser att konsumentombudsmannen bör bedriva sin verksamhet i huvudsaklig överensstämmelse med de allmänna riktlinjer som dragits upp i departementspromemorian. Det bör dock få ankomma på konsumentombudsmannen att på lämpligaste sätt söka sig fram till arbetsformer som motsvarar de krav, som kommer att ställas på myndigheten. Jag vill emellertid understryka att granskningsverksamheten inte får stå tillbaka även om antalet anmälningsärenden blir stort.

Jag delar uppfattningen att konsumentombudsmannen inte bör åläggas att ge bindande förhandsbesked. Däremot bör han kunna under hand lämna synpunkter efter vilka ungefärliga grunder ett visst ärende skulle bedömas, om han skulle få det för granskning.

I likhet med vissa remissinstanser fäster jag stor vikt vid den allmänna rådgivnings- och informationsverksamhet som konsumentombudsmannen enligt departementspromemorian avses skola bedriva. Det är angeläget att konsumenter, företag, organisationer, offentliga organ, utbildningsinstitutioner, dagspress, fackpress och tidskrifter av olika slag får kännedom om det normsystem som utbildas. Särskilt viktigt är att informera och hålla kontakt med dem som inom näringslivet arbetar med reklam och praktisk marknadsföring. Jag anser det också vara av betydelse att konsumentombudsmannen i sin verksamhet tar upp ett nära samarbete med and-

ra offentliga och privata organ vilkas verksamhet hänför sig till konsument- och konkurrensområdena.

Enligt departementspromemorian är det inte möjligt att anpassa konsumentombudsmannens organisation till en på förhand given arbetsvolym. Organisationen anses böra byggas upp successivt, bl. a. med hänsyn till behovet av personalutbildning, samtidigt som den från början bör göra en effektiv tillämpning av den nya lagen möjlig. I promemorian har ett förslag till personalorganisation lagts fram. Det anses lämpligt att ärendena fördelas på olika utredande enheter som var och en är specialiserad på vissa branscher eller produkter.

Inte heller jag finner det f. n. möjligt att ens ungefärligt ange en viss ärendemängd som grund för att bestämma verksamhetens omfattning och den för ändamålet erforderliga organisationen. När det gäller anmälningsärenden kommer dessa sannolikt att överstiga det nuvarande antalet sådana ärenden hos Näringslivets opinionsnämnd. Hur många granskningsärenden som kommer att aktualiseras beror i praktiken på vilka resurser som ställs till konsumentombudsmannens förfogande.

Vid remissbehandlingen har från flera håll gjorts uttalanden som innebär att man i det första skedet av verksamheten bör sträva efter att skapa en smidig organisation som kan anpassas efter de behov som efter hand visar sig föreligga. Med hänsyn härtill och till svårigheterna att i förväg uppskatta arbetets omfattning anser jag i likhet med bl. a. statskontoret lämpligt att myndigheten får börja med en relativt begränsad fast personal men med möjligheter att anställa tillfälliga medarbetare och att anlita utomstående expertis. Den interna organisationen bör inte nu bestämmas i detalj. Efter någon tids erfarenhet bör underlag föreligga för att fastställa hur organisationen mera permanent bör utformas.

I departementspromemorian och åtskilliga remissyttranden läggs vikt vid att konsumentombudsmannen och hans personal skall vara väl utbildad för arbetsuppgiften. Vad angår konsumentombudsmannen har i samband med förslaget till lagstiftning uttalats att han bör vara lagkunnig och ha, utom goda allmänna ekonomiska kunskaper, särskild insikt i marknadsföringsfrågor. Var och en av konsumentombudsmannens medarbetare bör givetvis ha en god och för hans arbetsuppgifter passande grundläggande utbildning. Det ligger vidare i sakens natur att de tjänstemän som har ansvar för ärendenas handläggning bör ha goda insikter i marknadsföring och förmåga att bedöma marknadsföring från konsument- och hushållssynpunkt. Något absolut krav på akademisk utbildning anser jag emellertid inte bör ställas för dessa tjänstemän. I sammanhanget bör framhållas att personer med omfattande praktisk erfarenhet från verksamhet inom reklam-, marknadsförings- och konsumentområdena bör kunna göra goda insatser som medarbetare åt konsumentombudsmannen. Av det sagda framgår att jag inte vill ansluta mig till det av Sveriges advokatsamfund

framförda förslaget att cheferna för utredningsenheterna skall vara lagkunniga och ha viss domarerfarenhet.

Det bör ankomma på konsumentombudsmannen att på ett tidigt stadium se efter om det föreligger något behov av särskild kompletterande utbildning av personalen och att, därest sådant behov skulle finnas, pröva om utbildningen lämpligen kan ske inom organisationen, genom att låta tjänstemännen få delta i kurser som anordnas av organisationer på marknadsförings- och reklamområdet eller på konsumentområdet eller i andra former.

För konsumentombudsmannen bör inrättas en tjänst i Ce 5. Berörda personalorganisationer har förklarat sig inte ha något att erinra mot en sådan löneställning.

Anslaget till konsumentombudsmannen beräknar jag för budgetåret 1970/71 till 870 000 kr. enligt följande sammanställning.

Konsumentombudsmannen

	Dep. chefen
Avlöningar	545 000
Sjukvård	2 000
Reseersättningar	19 000
Lokalkostnader	51 000
Expenser	128 000
Därav engångsutgifter	(85 000)
Lönekostnadspålägg	125 000
	870 000

Medel har beräknats för tjänsten som konsumentombudsman i Ce 5 och en extra ordinarie tjänst som ställföreträdare. I övrigt har jag beräknat medel för tio tjänster, varav tre för handläggande personal. Vidare har ett belopp av 200 000 kr. tagits upp för information och annan utåtriktad verksamhet samt för anställning av tillfällig personal och anlåtande av expertis. Jag beräknar också medel för engångsanskaffning av inventarier och kontorsutrustning för myndigheten. För kostnaderna för planläggning av konsumentombudsmannens verksamhet och andra förberedelser under hösten 1970 har jag beräknat 103 000 kr. Jag har därvid utgått från att konsumentombudsmannen och vissa medarbetare i nyckelställning kommer att anställas snarast möjligt under det nya budgetåret.

I de delar som anställnings- och arbetsvillkor är förhandlingsfrågor avser jag att ge statens avtalsverk förhandlingsuppdrag.

Det ankommer på Kungl. Maj:t att vidta de åtgärder i övrigt som erfordras i samband med att myndigheten inrättas.

Under åberopande av det anförda hemställer jag, att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen att

- 1) bemyndiga Kungl. Maj:t att inrätta en tjänst som konsumentombudsman i Ce 5 och en extra ordinarie tjänst som ställföreträdare,
- 2) för budgetåret 1970/71 under tionde huvudtiteln anvisa
 - a) till *Marknadsrådet* ett förslagsanslag av 419 000 kr.,
 - b) till *Konsumentombudsmannen* ett förslagsanslag av 870 000 kr.

Vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt bifaller Hans Maj:t Konungen.

Ur protokollet:
Gunnel Anderson