

Nr 20

Utlåtande i anledning av motioner angående dels översyn av bestämmelserna angående handeln med preventivmedel, dels försäljningen av preventivmedel.

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta och till lagutskott hänvisade motioner, nr 350 i första kammaren av herr *Palm m. fl.* och nr 400 i andra kammaren av fru *Lewén-Eliasson*.

I motionerna, som är likalydande, hemställes

»att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om en utredning beträffande lagstiftningen om handeln med preventivmedel».

Utskottet har vidare behandlat två till lagutskott hänvisade motioner, nr 797 i första kammaren av herr *Hansson* och nr 917 i andra kammaren av herr *Hugosson m. fl.*

I motionerna, som är likalydande, hemställes

»att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära en omprövning av de olika bestämmelser som reglerar försäljningen av receptfria preventivmedel».

Gällande bestämmelser

Nu gällande lagstiftning om handel med preventivmedel trädde i kraft den 1 juli 1959 då förordningen den 9 september 1938 i samma ämne upphörde att gälla. I jämförelse med sistnämnda förordning innebär 1959 års lagstiftning i ämnet en friare reglering, bland annat genom att preventivmedel får försälas även från automatapparat. I lagstiftningen ingående författningar, som utfärdats den 5 juni 1959 och därefter ändrats i vissa hänseenden 1960 och 1967, består av dels en förordning, nr 325, om handel med preventivmedel, dels en kungörelse, nr 326, med tillämpningsföreskrifter till denna förordning, dels en kungörelse, nr 327, om införsel till riket av preventivmedel, dels ock en kungörelse, nr 328, om tillhandahållande av preventivmedel från apoteksinrättning. Kungl. Maj:t har vidare den 5 juni 1959 meddelat särskilda anvisningar rörande tillämpningen av förordningen om handel med preventivmedel. Tillämpningsbestämmelser har även utfärdats av medicinalstyrelsen (MF 1959: 51 och 52).

Regleringen innebär i huvudsak följande. Enligt kungörelsen om införsel av preventivmedel får för försäljning inom riket hit införas endast sådana medel som socialstyrelsen godkänt. Den som annorstädes än i apoteksinrättning eller läkemedelsförråd vill idka handel med preventivmedel skall enligt förordningen i ämnet söka tillstånd hos polismyndigheten i den ort, där försäljningen skall bedrivas (§ 1). Tillstånd får beviljas endast beträffande sådana medel som socialstyrelsen godkänt för den försäljningsform, som avses

med ansökningen (§ 2). Försäljning får inte äga rum genom kringföring (§ 3). Utomhus får försäljning endast ske från automatapparat, vari samtidigt tillhandahålls också andra sjukvårds- eller sanitetsartiklar (§ 3). På grund av denna bestämmelse är i regel all kioskförsäljning av preventivmedel förbjuden. Enligt kungörelsen om tillhandahållande av preventivmedel från apoteksinrättning skall från självständigt apotek, filialapotek och läkemedelsförråd typ A under all annan expeditionstid än då nattexpedition är anordnad eller då expeditionsskyldigheten fullgöres genom passning tillhandahållas de preventivmedel som socialstyrelsen bestämmer. Vid prövning av ansökan om tillstånd att försälja preventivmedel skall enligt tillämpningsföreskrifterna särskilt iaktas bland annat att sökanden med hänsyn till den reklam han uppger sig ämna bedriva och i övrigt kända förhållanden är lämpad att erhålla sådant tillstånd och att uppgiven lokal och formerna för medlens tillhandahållande är från hygienisk synpunkt och i övrigt tillfredsställande. Vid försäljning från automatapparat skall härutöver iaktas att plats där automat avses skola uppsättas inte är olämplig från barna- och ungdomsskyddande synpunkter samt med hänsyn till allmän ordning och trevnad, att förekomsten av preventivmedel i automat inte utmärks så, att apparaten på grund därav tilldrar sig särskild uppmärksamhet samt att de lokala förhållandena ytterst skall vara avgörande vid bedömningen av tillståndsfrågan och att tillstånd bör kunna vägras exempelvis av det skälet att en försäljningsapparat redan uppsatts på annan plats i närheten. Tillståndsmyndigheten äger återkalla eller begränsa givet tillstånd när skäl är därtill.

Den som tillhandahåller preventivmedel i strid mot bestämmelserna i förordningen om handel med preventivmedel straffas med dagsböter eller fängelse i högst sex månader. Preventivmedel som påträffas hos den som sålunda brutit mot bestämmelserna förklaras förverkade till kronan, om det inte är uppenbart obilligt (§ 5).

Motionerna

I motionerna I: 350 och II: 400 erinras inledningsvis om att den lagstiftning som reglerar försäljningen av preventivmedel nu varit i kraft i tio år. Motionärerna anser att de farhågor som uttalades när denna något friare lagstiftning genomfördes visat sig överdrivna. I dagens samhälle framstår enligt motionärerna lagstiftningen och dess tillämpning som onödigt restriktiv. Enbart det förhållandet att polischefen inom varje polisdistrikt har att bevilja tillstånd för handel med preventivmedel framstår för motionärerna som både olämpligt och otidsenligt. Detta säges gälla också den rad bestämmelser som omger rätten att uppsätta automater för försäljning av dessa varor. Enligt motionärerna har erfarenheten under de senaste tio åren visat att tillämpningen av de nuvarande reglerna givit stort utrymme för vitt skilda tolkningar. I många fall har ansökningar om att få uppsätta preventivmedels-

apparater resulterat i bordläggningar och en omfattande remissbehandling som i vissa fall fördröjt tillståndsgivningen med ända upp till ett år. Enligt motionärerna har detta förhållande också inneburit — som statens pris- och kartellnämnd konstaterat i en utredning för några år sedan — att ett stort antal försäljningsställen helt saknar tillstånd.

Motionärerna framhåller att åtskillig kritik riktats mot lagstiftningen och de åberopar särskilt den kritik näringsfrihetsombudsmannen framfört, senast i skrivelse den 2 juli 1968 till chefen för socialdepartementet. Motionärerna erinrar om att ombudsmannen framhållit att det ur pris- och konkurrenssynpunkt är angeläget att en översyn av gällande bestämmelser kommer till stånd i syfte att skapa friare förhållanden inom handeln med preventivmedel.

Motionärerna anser avslutningsvis att de mot bakgrunden av den alltmer öppna och realistiska syn som utvecklas i takt med en förbättrad sexualundervisning i våra skolor finner den hittillsvarande starkt restriktiva lagstiftningen på området helt otidsenlig. Läggts till detta de ofta uttalade önskemålen om ett ökat utrymme för såväl de allmänna hygieniska som de humanitära kraven framstår för dem en översyn av nu gällande lagstiftning beträffande handeln med preventivmedel som mycket angelägen.

I motionerna I: 797 och II: 917 framhålls — utöver synpunkter som också kommit till uttryck i det föregående motionsparet — att de tio år som förflutit efter tillkomsten av lagstiftningen om handel med preventivmedel kännetecknats av en snabb utveckling på de flesta samhällsområden och då inte minst inom detaljhandelsledet. Handeln med preventivmedel utgör emellertid ett undantag. De gällande bestämmelserna hindrar i och för sig icke att försäljningen av dessa preventivmedel (kondomer) sker i dagligvarubutiker såsom varuhus, snabbköpsbutiker och tobaksaffärer. Motionärerna anser emellertid att bestämmelserna för handelns del innebär en påtaglig konkurrensbegränsning dels beroende på att ansökningsförfarandet är krångligt och tidsödande, dels som en följd av att ansökningarna behandlas oenhetligt på olika håll i landet och under ofta godtyckliga försök att upprätthålla branschgränser som icke längre existerar. Motionärerna framhåller vidare att såväl tillståndsgivningen som kontrollen av bestämmelsernas efterlevnad innebär en icke oväsentlig arbetsbelastning för polisväsendet. Då ansökningar av försäljningstillstånd i regel remitteras till hälsovårdsmyndigheten och ibland även till barnavårdsmyndigheten på orten tas även dessa hårt arbetsbelastade institutioner i anspråk. Motionärerna ifrågasätter om den individuella prövning av varje butiks förutsättningar för att sälja av socialstyrelsen godkända kondomer är erforderlig och anser att en omprövning av de olika bestämmelser som reglerar försäljningen av receptfria preventivmedel bör komma till stånd.

Beträffande den fullständiga lydelsen av innehållet i motionerna hänvisar utskottet till motionerna I: 350 och II: 917.

Tidigare framställningar om översyn av bestämmelserna m. m.

På senare år har från olika håll framförts önskemål till Kungl. Maj:t om en översyn av lagstiftningen på förevarande område. Sålunda framhöll dåvarande verkställande direktören i importföretaget London Rubber Company AB, *Lars Feuk*, i skrivelse den 10 februari 1964 till Kungl. Maj:t bland annat att gällande preventivmedelslagstiftning medförde att handeln med preventivmedel begränsades till ett relativt litet antal försäljningsställen, varigenom prisreducerande konkurrens eliminerades. Den fria konkurrensen hade vidare enligt Feuk i många fall helt satts ur spel. Han anförde härvidlag att i avtal som affärsföretag ingått med många av landets kommunala myndigheter träffats överenskommelse om konkurrens- och näringsfrihetsbegränsning. Feuk påtalade också att tillståndsgivningen beträffande automathandeln visat sig i hög grad ojämn samt ifrågasatte om inte förordningen vid tillståndsgivningen utnyttjats på sådant sätt att såväl mannamån som konkurrensbegränsning blivit följd. Den mest realistiska lösningen ansåg Feuk vara att lägga tillståndsgivningen beträffande automatförsäljning på medicinalstyrelsen.

Över Feuks framställning inhämtades remissyttranden från social- och medicinalstyrelserna m. fl. statliga myndigheter samt från Svenska stadsförbundet, Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU) ävensom från branschorganisationer och enskilda företag.

Ingen av remissinstanserna förordade ett upphävande av tillståndsprövningen eller ett överflyttande av denna från de lokala organen till medicinalstyrelsen. Däremot ansåg ett stort antal av remissmyndigheterna att tillämpningsföreskrifterna borde ändras så att en liberalare tillståndsgivning möjliggjordes. I åtskilliga yttranden föreslogs att föreskriften i 3 § preventivmedelsförordningen att i utomhusautomat skall tillhandahållas jämväl andra sjukvårds- och sanitetsartiklar än preventivmedel borde utgå. RFSU ansåg att tillstånd borde få meddelas till försäljning av preventivmedel även genom kringföring och i kiosker, eftersom det gällde varor i hermetiskt förseglade förpackningar. I åtskilliga yttranden, särskilt från dem som företrädde den enskilda handeln med preventivmedel, anmärktes på att tillståndsansökningarna behandlats oenhetligt i synnerhet när det gällde automathandeln. Rättelse borde kunna åstadkommas genom ändrade tillämpningsföreskrifter. Kritik riktades också mot de hyresersättningar och övriga villkor som kommuner ofta betingat sig i samband med att tillstånd lämnats för att sätta upp preventivmedelsautomater på offentliga platser. Hälsovårdsnämnden i Malmö påtalade de högst varierande prisförhållandena inom preventivmedelshandeln. Liknande kritik framfördes även av barnvårdsdirektören i Stockholm.

Med hänsyn till bland annat den kritik som sålunda framförts utförde *statens pris- och kartellnämnd* på hemställan av ombudsmannen för närings-

frihetsfrågor en undersökning av pris- och konkurrensförhållanden m. m. inom handeln med preventivmedel (kondomer) år 1964.

Av undersökningsrapporten framgick bl. a. att antalet tillstånd att driva handel med preventivmedel vid årsskiftet 1964—1965 utgjorde drygt 3 100, av vilka ca 2 100 avsåg detaljister, främst frisörer, färghandlare och sjukvårdsaffärer. Det verkliga antalet företag med detaljhandelsförsäljning uppgavs dock vara minst 6 000. Tillståndsbestämmelsen hade däremot stor betydelse för automathandeln, vilken ökat kraftigt och år 1964 omfattade ungefär en fjärdedel av all försäljning av kondomer. I slutet av samma år redovisades 1 272 automater i bruk och antalet föreföll öka i rask takt. — Enligt utredningen var de genomsnittliga handelsmarginalerna osedvanligt höga. 16 företag importerade kondomer och deras inköpspris på de ca 30 milj. kondomer, som årligen såldes inom landet, uppgick till omkring 5 milj. kr. medan konsumenterna fick betala mer än tre gånger så mycket för samma varor. Konsumentpriserna var dock mycket olika.

Vid bedömningen av undersökningen fann *näringsfrihetsombudsmannen* att intet framkommit som tydde på att den höga prissättning, som tillämpades av i första hand de ledande företagen inom branschen, grundade sig på konkurrensbegränsande överenskommelser eller annan samverkan. Med hänsyn härtill och då likvärdiga varor till avsevärt lägre priser tillhandahölls av apotek och postorderföretag, syntes förutsättningar för åtgärder med stöd av konkurrensbegränsningslagen inte föreligga. För att främja en ur allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom branschen borde därför i stället övervägas åtgärder inom ramen för preventivmedelslagstiftningen och dess tillämpning.

I *skrivelse den 30 juni 1966* till statsrådet och chefen för inrikesdepartementet uttalade näringsfrihetsombudsmannen uppfattningen att det från pris- och konkurrenssynpunkt var angeläget att en översyn av gällande bestämmelser i syfte att skapa friare förhållanden inom handeln med preventivmedel kom till stånd. Näringsfrihetsombudsmannen ansåg bl. a. att bestämmelserna i fråga om försäljning genom automat och tillämpningen av dessa kunde uppmjukas och göras mindre konkurrenshämmande utan fara för olägenheter. Med tanke på den stora betydelse diskretionen uppenbarligen hade vid konsumenternas val av inköpsställe och då automatförsäljning härvid visat sig vara en ändamålsenlig försäljningsform borde därför övervägas att undanröja hinder för företag med olika prispolitik att bedriva automatförsäljning på samma plats och att även i övrigt underlätta automathandelns utveckling.

Den fortsatta kritik som i olika sammanhang riktats mot 1959 års preventivmedelslagstiftning och tillämpningen av denna föranledde näringsfrihetsombudsmannen att i en till socialministern ställd skrivelse *den 2 juli 1968* återkomma i frågan angående en översyn av bestämmelserna. Däri anförs bland annat att principerna för tillståndsgivning i fråga om automatförsälj-

ning varierar från ort till ort och att prövningen ibland tar orimligt lång tid. Det är inte ovanligt att framställningar om tillstånd avslås med motiveringen att en automat redan finns i närheten och att därför ytterligare behov ej föreligger.

Invändningar har vidare riktats bl. a. mot bestämmelsen att i preventivmedelsautomat utomhus också måste tillhandahållas andra sjukvårds- eller sanitetsartiklar. Föreskriften har ansetts medföra försämrad lönsamhet och enligt uppgift förhindrat prissänkningar vid automatförsäljning. Näringsfrihetsombudsmannen erinrar vidare om att en vacuumförpackad kondom avsedd för försäljning från hängställ i bl. a. självbetjäningsbutiker lancerats till lägre pris under våren 1967. Försäljningsfrämjande åtgärder av annat slag har också vidtagits av olika företag. Ett par riksomfattande varuhuskedjor visade stort intresse för den nya försäljningsformen men de stötte åtminstone till en början på stora svårigheter på grund av den omständliga tillståndsproceduren. Slutligen har enligt näringsfrihetsombudsmannen påtalats att till följd av lagstiftningens utformning och tillämpning viktiga detaljhandelskategorier, bl. a. kiosker och bensinstationer, oavsett belägenhet och standard saknar möjlighet att erhålla tillstånd för preventivmedelsförsäljning.

Sammanfattningsvis anför näringsfrihetsombudsmannen att, även om förutsättningarna för en effektivare konkurrens inom handeln med preventivmedel i viss mån ökat, de enligt hans uppfattning ytterligare kan förbättras. Mot bakgrunden av de erfarenheter, som vunnits under de nio år gällande lagstiftning varit i kraft, och de i olika avseenden ändrade förutsättningarna — bl. a. genom mera hygieniska och diskreta förpackningar samt nya försäljningsmetoder — bör därför övervägas att uppmjuka författningsbestämmelserna och åstadkomma en enklare ordning. I sammanhanget ifrågasätter ombudsmannen särskilt om speciellt tillstånd för försäljning av preventivmedel annat än genom automat över huvud taget skall behövas samt, i vart fall, om det kan vara rationellt att belasta polismyndigheterna med ärenden av detta slag.

Enligt vad utskottet erfarit har man nyligen inom socialdepartementet, bland annat mot bakgrund av innehållet i de här redovisade framställningarna, fattat beslut om översyn av lagstiftningen om försäljning av preventivmedel. Inom departementet pågår arbete med att utarbeta en promemoria i ämnet, som sedan skall ställas ut på remiss.

Utskottet

Den gällande lagstiftningen om handeln med preventivmedel trädde i kraft den 1 juli 1959 och har därefter inte undergått några större ändringar. I jämförelse med tidigare bestämmelser i ämnet innebär de nuvarande bestämmelserna en friare reglering. Handeln med preventivmedel omgärdas emellertid fortfarande av en rad restriktioner.

Motionärerna anser att lagstiftningen är otidsenlig och hemställer att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär översyn av de olika bestämmelser som reglerar handeln med preventivmedel.

Under senare år har åtskillig kritik riktats mot lagstiftningen om handeln med preventivmedel och mot tillämpningen av bestämmelserna. Bland annat har näringsfrihetsombudsmannen, senast i skrivelse till chefen för socialdepartementet, framhållit att det är angeläget med en översyn av bestämmelserna i syfte att skapa friare förhållanden.

Efter det att motionerna avlämnats har man — enligt vad utskottet erfarit — inom socialdepartementet beslutat om översyn av lagstiftningen om handeln med preventivmedel. Motionärernas önskemål har således redan tillgodosett, och någon åtgärd från riksdagens sida erfordras därför inte.

Utskottet hemställer

att motionerna I: 350 och II: 400 samt I: 797 och II: 917 icke föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 18 mars 1969

På tredje lagutskottets vägnar:

GÖRAN KARLSSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Göran Karlsson (s), Svante Kristiansson (s), Åkesson (fp), Ebbe Ohlsson (m), Erik Jansson (s), Ernulf (fp)*, fru Landberg (s) och herr Nils Nilsson (cp);

från andra kammaren: herrar Svenning (s), Ekström (s), Franzén i Träkumla (cp)*, Wachtmeister (m), Hugosson (s), Sörenson (s)* och Sellgren (fp)*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.