

Nr 29

Utlåtande i anledning av väckta motioner om lagändring i syfte att bidra till en vederhäftig konsumentupplysning m. m.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 140 i första kammaren av fru *Hamrin-Thorell m. fl.* samt nr 176 i andra kammaren av fröken *Elmén m. fl.*

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om en översyn av lagen om illojal konkurrens i syfte att stävja sådana felaktiga upplysningar och uppenbara överdrifter, vilka står i uppenbar strid med god affärssed i reklamerna, och genom lagändring bidra till en vederhäftig konsumentupplysning och tillvaratagandet av konsumentintresset».

Beträffande de skäl, som motionärerna åberopat till stöd för sitt yrkande, får utskottet hänvisa till motionen I: 140.

Över motionerna har efter remiss yttranden avgivits av kungl. kommerskollegium, statens institut för konsumentfrågor, statens konsumentråd, Kooperativa förbundet (styrelsen), Landsorganisationen i Sverige, Näringslivets opinionsnämnd, Svenska försäljnings- och reklamförbundet, Sveriges grossistförbund, Sveriges hantverks- och småindustriorganisation, Sveriges industriförbund, Sveriges köpmannaförbund och Tjänstemännens centralorganisation. Yttrande över motionerna har därjämte avgivits av Svenska tidningsutgivareföreningen.

Huvuddragen av gällande bestämmelser

Lagen den 29 maj 1931 med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens innehåller bl. a. ett stadgande om påföljd vid illojal reklam. Enligt lagens 1 § kan straff sålunda drabba den, som i utövning av näringsverksamhet genom meddelande å vara, anslag eller skylt eller i annons, cirkulär, prospect eller priskurant eller genom annat för ett större antal personer avsett meddelande i uppenbar strid mot god affärssed angående verksamheten eller däri utbudna varor eller prestationer lämnar oriktig uppgift, som är ägnad att framkalla uppfattningen om ett fördelaktigt anbud. Det

fordras ej att någon blivit vilseledd genom den felaktiga uppgiften, blott att den varit ägnad att vilseleda. För straffbarhet fordras därjämte att den som lämnat meddelandet känt till eller bort känna till att uppgiften var oriktig.

I lagens 2 § finns ett stadgande om förbud i vissa fall mot s. k. kombinationsutbud. Enligt detta lagrum kan straffpåföljd inträda för den, som vid utövning av detaljhandel utan ersättning eller för särskilt lågt beräknat pris lämnar eller erbjuder viss vara eller i varor inlösbart rabattmärke under förutsättning att köp sker av annat slags vara. En ytterligare förutsättning för straffbarhet är att förfarandet innebär utnyttjande av allmänhetens godtrogenhet.

Rätt att föra talan i fall som avses i 1 och 2 §§ tillkommer allmän åklagare samt varje näringsidkare inom samma eller likartad yrkesgren som den, inom vilken brottet begåtts, ävensom, utom beträffande skadestånd, varje sammanslutning för främjande av yrkesintressen, under förutsättning att näringsidkare, varom nu nämnts, är företrädare inom sammanslutningen och denna äger rätt att kära inför domstol.

Bestämmelser med anknytning till stadgandet i 1 § lagen om illojal konkurrens återfinnes i *lagen den 9 oktober 1914 angående förbud i vissa fall mot varors förseende med oriktig ursprungsbeteckning och saluhållande av oriktigt märkta varor*. I 1 § sistnämnda lag stadgas straff för *dels* den, som här i riket å utländsk vara, avsedd för försäljning, eller å emballage, däri dylik vara skall saluhållas, i avsikt att vilseleda i fråga om varans ursprung anbringar beteckning, som giver varan sken av att ha frambragts eller tillverkats i Sverige, *och dels* den som med sådan avsikt här i riket håller till salu utländsk vara, åt vilken genom någon därå eller å dess emballage anbragt beteckning eller genom beteckning å anslag eller skylt eller i annons, cirkulär, prospekt, priskurant eller annat för ett större antal personer avsett meddelande gives sken av att ha frambragts eller tillverkats i Sverige. Denna bestämmelse äger dock icke tillämpning, om gärningen är straffbelagd enligt lagen om illojal konkurrens. Förseelse mot 1914 års lag ligger under allmänt åtal.

I sammanhanget må även erinras om föreskriften i 1 § *lagen den 4 juni 1913 angående förbud mot införsel till riket av varor med oriktig ursprungsbeteckning*, enligt vilken vara, med beteckning, som ger varan sken av att ha frambragts eller tillverkats i Sverige, icke må från utrikes ort hit till riket införas för försäljning.

Här må även nämnas att bestämmelserna i *allmänna strafflagen* om ansvar för bedrägeri respektive oredligt förfarande i 21 kap. 1 och 7 §§ kan äga tillämpning vid vilseledande genom oriktig reklam. Straff för bedrägeri ådömes om någon genom vilseledande förmår annan till handling eller underlåtenhet, som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den vilseförde. Om förfarandet icke inneburit vinning men

övriga för bedrägeribrottet angivna rekvisit är för handen, kan ansvar för oredligt förfarande ifrågakomma. Oredligt förfarande föreligger även, oaktat skada ej uppkommer, om vilseledandet sker i utövning av yrke eller näring och avser beskaffenhet, myckenhet eller ursprung av vad som tillhandahålles mot vederlag.

Varumärkes- och firmautredningen

Varumärkes- och firmautredningen tillkallades enligt Kungl. Maj:ts be- myndigande den 10 juni 1949 för att verkställa utredning rörande revi- sion av varumärkes- och firmalagstiftningen samt vad därmed äger sam- band. Enligt de för utredningen utfärdade direktiven (anförande av stats- rådet Zetterberg till statsrådsprotokollet den 10 juni 1949) har utred- ningen bl. a. att upptaga till övervägande frågan om införande av en s. k. generalklausul, d. v. s. en allmän regel om förbud mot konkurrens-hand- lingar i strid mot god affärssed.

Enligt årets riksdagsberättelse har utredningen beräknat kunna av- lämna betänkande med förslag till ny varumärkeslag i början av inneva- rande år. Sedan detta betänkande avgivits avser utredningen att övergå till den firmarättsliga delen av uppdraget.

Remissyttranden

De myndigheter och organisationer, som avgivit yttrande över motio- nerna, har på två undantag när tillstyrkt motionärernas yrkande om över- syn av lagen om illojal konkurrens. Endast *kommerskollegium* har an- sett sig icke böra för närvarande tillstyrka motionerna. Därjämte har sty- relsen för *Kooperativa förbundet* funnit en utredning i detta fall mindre angelägen.

Kommerskollegium motiverar sitt ställningstagande på följande sätt.

Under de senaste åren ha statsmakterna ägnat särskild uppmärksam- het åt frågor som sammanhånga med konsumentupplysning. Bl. a. ha ny- ligen två statliga myndigheter tillkommit, nämligen institutet för konsu- mentfrågor samt pris- och kartellnämnden, envar med uppgift att i olika hänseenden främja konsumenternas intressen. Såvitt kollegium kan be- döma, måste i allt fall bland institutets arbetsuppgifter ingå att i möjlig utsträckning följa reklamen inom näringslivet och undersöka i vad mån den är vederhäftig och sålunda är till god vägledning för konsumenten.

Vidare må erinras om att näringslivet självt i hög grad har ögonen rik- tade på de av motionärerna väckta spörsmålen. Dess strävanden att söka få till stånd en i allo sund reklam äro påtagliga. Helt nyligen har denna näringslivets vilja trätt särskilt tydligt i dagen. Kollegium åsyftar här- vid bildandet av den s. k. näringslivets opinionsnämnd, som fått till upp- gift bl. a. att inskrida mot den som begagnat sig av ovederhäftig eller vilseledande reklam. Nämnden är sammansatt huvudsakligen av företrä- dare för olika delar av näringslivet men också representanter för konsu- menterna ingå som medlemmar av nämnden. I stadgarna för nämnden

inskräpes, att den vid sin bedömning av dit hänskjutna ärenden skall beakta också konsumentintressena. Dessutom bör uppmärksammas att allmänheten kostnadsfritt äger hänvända sig till nämnden med klagomål, som därefter prövas av denna.

Såsom framhållits i motionen är lagen om illojal konkurrens icke så uppbyggd att ingripande kan ske i alla de fall där så skulle vara i och för sig önskvärt. Vidare synes det som om lagen många gånger icke bringas i tillämpning där så skulle kunna ske. Det förefaller dock som om motionärerna åsyfta en väl långt gående utvidgning av lagens tillämplighetsområde. I sin nuvarande utformning drager lagen en förhållandevis klar gräns mellan straffbara och strafffria handlingar, medan den åsyftade utvidgningen skulle suddas ut denna gräns, med påföljd att rättsosäkerhet och onödigt krångel skulle uppstå. Framför allt skulle väl tolkningen av lagen bli vansklig i sådana fall, där det borde vara uppenbart för envar att reklamen är ovederhäftig.

Enligt kollegii mening är saken i vart fall ej så brådskande att den begärda utredningen bör påbörjas redan nu. Erfarenheter från ovannämnda båda myndigheters samt den nya opinionsnämndens verksamhet torde böra avvaktas. Såvitt kollegium kan bedöma, äro förutsättningarna goda för att de av motionärerna påtalade missförhållandena skola bli väsentligen undanröjda till följd av denna verksamhet.

Statens konsumentråd anför.

I likhet med motionärerna anser konsumentrådet att oriktiga och för konsumenterna skadliga yttringar av den växande moderna reklamen böra beivras. Ävenså i likhet med motionärerna finner konsumentrådet att missförhållandena i främsta rummet böra bekämpas upplysningsvägen. Det är av en framgångsrik konsumentupplysning man har rätt att vänta den största effekten när det gäller att motarbeta ohederlig reklam. De resultat som kunna nås lagstiftningsvägen torde i jämförelse härmed framstå som små.

Möjligheten att stävja reklammissbruk med andra medel än lagens har även visats av den verksamhet, som bedrivits av Opinionsnämnden för reklam och av Näringslivets opinionsnämnder i Stockholm, Göteborg och Malmö. Här har blotta hotet om publicering av det felande företagens reklammetoder i allmänhet varit tillräckligt för att åvägabringa en ändring. I dessa dagar börjar Näringslivets opinionsnämnd, ett riksorgan som bildats genom sammanslagning av de ovan angivna nämnderna, sin verksamhet. Liksom fallet varit när det gäller Opinionsnämnden för reklam men såsom en nyhet i förhållande till de övriga nämnderna har kunden tillerkänts rätt att föra talan inför den nya nämnden.

Emellertid bör vad sålunda anförts icke hindra att bevisligen lögnaktig och missledande reklam kriminaliseras. De grövsta yttringarna av sådan reklam falla vid nuvarande lagstiftning under strafflagens tjugoförsta kapitel, som kriminaliserar bedrägeri. Lagen den 29 maj 1931 med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens torde härvidlag snarast komplettera strafflagen genom att bl. a. kriminalisera vissa mindre grova former av vilseledande försäljningsreklam. Emellertid kan konsumentrådet icke instämma med motionärerna i dessas syn på denna lags syfte. Motionärerna utsäga sålunda, att lagen tillkom »i syfte att skydda konsumenterna». De flesta bestämmelserna i lagen torde fastmera vara avsedda

som skydd för näringsidkare mot illojala affärsmetoder från konkurren-
ters sida; hit höra bestämmelserna om yppande av yrkeshemligheter, om
bestickning och om illojal användning av kännetecken. Lagens två första
paragrafer, som ha en mer allmän syftning, straffbelägga vissa former
av illojal reklam. Även dessa bestämmelser torde dock i första rummet
ha tillkommit för att skydda näringsutövarna själva. Detta framgår bl. a.
av att en enskild kund icke tillerkänts självständig åtalsrätt, vilken för-
behållits dels »näringsidkare inom samma eller likartad yrkesgren, som
den inom vilken brottet begåtts» dels ock allmän åklagare. Departements-
chefen synes också i propositionen ha förutsatt, att allmänhetens krav på
skydd mot illojal reklam härmed indirekt borde vara tillgodosett. Denna
lagens syftning och uppbyggnad kan vara en orsak till att den under sin
tillvaro icke verkat i av motionärerna önskad riktning.

En annan orsak härtill torde, såsom motionärerna framhäva, vara rekvi-
sitens stränghet. Vid lagens tillkomst dryftades bl. a. huruvida i dess
första paragraf borde inryckas en generalklausul, d. v. s. en allmän regel
om förbud mot konkurrenshandlingar i strid mot god affärssed. Införan-
det av en sådan generalklausul torde måhända medföra en utvidgad till-
lämpning av lagen, vilket skulle tillgodose motionens syfte. För- och nack-
delarna av en sådan generalklausul låta sig emellertid inte bedömas utan
utredning, varför konsumentrådet vill nöja sig att på denna punkt hän-
visa till 1949 års firma- och varumärkesutredning. I direktiven för nämnda
utredning är frågan om intagande av en generalklausul i lagen om illojal
konkurrens uppmärksammas.

Sammanfattningsvis uttalar konsumentrådet, att en överarbetning av
lagen den 29 maj 1931 med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens synes
rådet påkallad. Utgångspunkten borde därvid enligt rådets mening denna
gång vara konsumenternas intresse av skydd mot ohederlig reklam. Både
frågan om kundens rätt att själv föra talan mot försäljare, som utan att
ha gjort sig skyldig till bedrägeribrott, likväl gjort ohederlig reklam för
sin vara, och frågan om rekvisiten i lagens två första paragrafer syntes
därvid böra tas upp till prövning.

Statens institut för konsumentfrågor uttalar inledningsvis, att institutet
 varit i tillfälle att taga del av statens konsumentråds yttrande över motio-
 nerna och att institutet ansluter sig till de i rådets yttrande framlagda
 allmänna synpunkterna. För egen del anför institutet vidare.

Ofta framställs önskemål om tillstånd att begagna institutets namn vid
reklam. Principiellt intar institutet härvid den ståndpunkten att prov-
ningsutlåtanden eller andra uttalanden från institutet ej får tryckas utan
institutets medgivande och att såväl text som layout måste godkännas av
institutet. Det vore givetvis önskvärt att detta ställningstagande hade klart
stöd i lagen. Såvitt institutet känner till, kan missbruk i detta avseende
i viss utsträckning beivras enligt strafflagen (21 kap. ang. bedrägeri), men
det vore önskvärt att lagen om illojal konkurrens finge den utformningen
att därav klart framginge möjlighet till beivrande av överträdelser av
dessa institutets villkor.

Institutet finner det sålunda synnerligen angeläget att direkt missvi-
sande reklam beivras men ställer sig tvivlande inför möjligheten av att man

av lagtext skall få stöd för beivrande av uttryck som »gratis», »till bottenpriser» o. s. v. eller att man skall kunna finna ett objektiva forum för bedömning av relationen pris—kvalitet. Detta torde dock vara juridiska överväganden, som ligger utanför institutets kompetens. Institutet finner det sannolikt att konsumentupplysning och verksamhet i stil med den som bedrivits av Opinionsnämnden för reklam och Näringslivets opinionsnämnder och som i fortsättningen skall bedrivas av Näringslivets opinionsnämnd är den bästa vägen för att beivra osund reklam av denna art. Då emellertid lagtexten synes föråldrad, yrkar institutet bifall till den i motionen gjorda hemställan om översyn av lagen om illojal konkurrens.

Styrelsen för *Kooperativa förbundet* anför bl. a. följande.

Styrelsen vill obetingat ansluta sig till den av motionärerna uttalade uppfattningen, att det är av väsentlig betydelse att den reklam, som ger konsumenterna upplysning vid val av varor och prestationer, är sanningsenlig, riktigt avvägd och vederhäftig. Styrelsen anser också i likhet med motionärerna, att den moderna reklamen inom näringslivet i stort sett har visat sig fylla de anspråk på vederhäftighet och god upplysning, som konsumenterna har rätt att ställa på densamma. Emellertid förekommer, såsom motionärerna också påpekat, jämväl sådan reklam, som hemfaller icke endast åt påtagliga överdrifter utan som också innehåller direkt vilseledande och oriktiga uppgifter. Sistnämnda slag av reklam kan i enskilda fall vålla konsumenterna skada. Den bör därför med tjänliga medel motarbetas.

Såsom motionärerna anført, har näringslivet självt utträttat mycket i syfte att sanera reklamen. Tidningarna utöva sålunda viss granskning av innehållet i annonserna. De opinionsnämnder — Näringslivets opinionsnämnder och Opinionsnämnden för reklam — som sedan många år tillbaka verkat inom detta område, har lyckats stävja en hel del av felaktigheterna och överdrifterna i reklamen. Styrelsen vill här framhålla, att sedan dessa opinionsnämnder numera — med utökad anslutning från näringslivet — sammanslagits till en nämnd, kallad Näringslivets opinionsnämnd, vilken i dagarna börjar sin verksamhet, kan man förvänta att denna nya nämnd skall bliva i stånd att på ett än effektivare sätt än de förutvarande stävja osund reklam inom näringslivet.

Styrelsen vill också påpeka att de nyinrättade statliga organen Statens konsumentråd och Statens institut för konsumentfrågor givits befogenhet att till konsumenternas skydd påtala förekommande fall av illojal reklam. Dessa organ kan alltså angripa ifrågavarande problem upplysningssvågen, vilken metod även motionärerna förordat såsom den i första hand lämpliga.

Styrelsen erinrar i fortsättningen om att det enligt gällande lagstiftning finns olika möjligheter att inskrida emot vissa avarter på reklamens område. Efter en redogörelse för de viktigare lagbestämmelserna på detta område uttalar styrelsen, att dessa icke kan anses vara speciellt otillräckliga eller bristfälliga. Styrelsen fortsätter.

Den här ovan berörda lagstiftningen har emellertid fått en jämförelsevis ringa tillämpning. Detta torde ha sin huvudsakliga grund däri att svenska näringsidkare i allmänhet ej gärna vidtaga rättsliga åtgärder gentemot sina konkurrenter och att vanligtvis ej heller konsumenterna äro benägna för rättsliga ingripanden i de fall, då de finner sig lurade av alltför smart reklam.

Med hänsyn till vad ovan sagts angående dels Opinionsnämndernas verksamhet, dels de nya statliga konsumentorganens uppgifter och dels möjligheterna att tillämpa nu gällande lagstiftning på förekommande fall av illojal reklam, synes det styrelsen som om motmedlen mot dylik reklam för närvarande är rätt så goda. Till hundra procentig säkerhet vid stävjandet av illojal reklam kan man aldrig komma, vilka åtgärder man än vidtager. Redan det förhållandet, att mången gång uppfattningarna huruvida en viss reklam är osund eller icke kan vara i hög grad motstridiga, visar, att relativt stor frihet måste medges på detta område. Det är därför alldeles riktigt, när motionärerna gör det uttalandet att »mycket måste under alla förhållanden överlämnas åt den enskilda människans eget omdöme».

Styrelsen finner det knappast sannolikt, att en närmare granskning av hithörande lagbestämmelser kan ge vid handen att någon mer betydande förändring av gällande lagstiftning befinnes erforderlig. Styrelsen anser av nu anförda skäl, att en utredning i detta fall är mindre angelägen. Skulle emellertid en utredning komma att begäras av riksdagen, önskar styrelsen framhålla vikten av att i beslutet klart anges, att någon beskärning av den fria konkurrensen icke, vare sig direkt eller indirekt, äsyftas med en dylik översyn.

Styrelsen för Kooperativa förbundet uttalar avslutningsvis, att om en utredning skall företagas, uppdraget att göra denna bör anförtros åt varumärkes- och firmautredningen.

Landsorganisationen anför.

Det har ofta påtalats från konsumenthåll att reklamen i vissa fall utformas på ett sätt som är ägnat att vilseleda köparna och försvåra för dem att finna vägledning på den alltmer komplicerade varumarknaden. En ytterligare sanering av reklamen såsom ett led i den konsumentupplysande verksamheten är följaktligen ett viktigt önskemål från de stora konsumentgrupperna.

Lagen om illojal konkurrens, av vilken motionärerna begär en översyn, har uppenbarligen spelat en ganska underordnad roll vid stävjandet av missbruk på reklamens område. Delvis kan detta måhända äga samband med att lagen primärt avser att skydda konkurrerande företag och icke de individuella köparna/konsumenterna. Indirekt medför dock en tillämpning av lagen att även den köpande allmänheten skyddas från reklammissbruk. Viktigare torde emellertid ha varit att lagen tolkats så att man bör ingripa endast mot de allvarligare fallen av reklammissbruk, vilket ej heller skett så ofta. Med hänsyn till de starka reklamintressen som representeras av tidningar m. m. har sannolikt många företag tvekat att utnyttja lagen. Oftare har man vänt sig till Opinionsnämnden för reklam, som är ett privaträttsligt organ.

LO förklarar sig vidare hysa den uppfattningen att reklamen bäst saneras genom en ytterligare effektivisering av konsumentupplysningen och genom en frivillig opinionsbildning för sund reklam. En översyn av lagen om illojal konkurrens i syfte att bidra till en vederhäftig konsumentupplysning kunde dock vara behövlig. Någon ny utredning syntes emellertid LO icke behöva tillsättas härför. Motionen borde enligt LO:s

mening kunna överlämnas till varumärkes- och firmautredningen, vilken — om så erfordrades — kunde erhålla nödiga tilläggsdirektiv.

Näringslivets opinionsnämnd, i vars yttrande *Svenska försäljnings- och reklamförbundet*, *Svenska tidningsutgivareföreningen*, *Sveriges hantverks- och småindustriorganisation* samt *Sveriges industriförbund* instämt, uttalar inledningsvis att nämnden självfallet delar motionärernas uppfattning om värdet och vikten av en vederhäftig reklam, inriktad på att ge konsumenterna ledning vid valet av varor och prestationer, och att nämnden liksom motionärerna anser att det måste vara ett oavvisligt krav att reklamen är sann och icke vilseleder dem till vilka den riktar sig. Nämnden önskade emellertid samtidigt understryka, vad även framhållits i motionerna, att svensk reklam i det stora hela stode på en — även internationellt sett — hög nivå. De avarter på försäljningsområdet som uppmärksammats i motionerna utgjorde enligt nämnden undantag från denna regel. Nämnden ansåg sig även böra framhålla, att motionärerna syntes ha underskattat möjligheterna för närvarande att med lagens hjälp inskrida emot avarter på reklamens område. Efter en redogörelse för gällande bestämmelser på området anför nämnden vidare.

Den lagstiftning för vilken ovan i korthet redogjorts har fått en förhållandevis ringa tillämpning jämfört med motsvarande lagstiftning i främmande länder, t. ex. i våra grannländer Danmark och Norge. En av orsakerna härtill är att svenska näringsidkare ofta är ovilliga att påkalla rättsligt inskridande emot sina konkurrenter. Det viktigaste skälet är emellertid otvivelaktigt, att ärenden av hithörande slag i stor omfattning hänskjutits till eller eljest behandlats av de olika nämnder som hittills i självsanerande syfte arbetat inom näringslivet, i första hand Näringslivets opinionsnämnder i Stockholm, Göteborg och Malmö, Opinionsnämnden för reklam samt Stiftelsen Reklamgranskningen för fria läkemedel. De fyra opinionsnämnderna har under åren 1935—1956 behandlat sammanlagt inemot 800 ärenden avseende såväl reklam- som andra konkurrensåtgärder. Reklamgranskningen för fria läkemedel, som började sin verksamhet 1941, har till särskild uppgift att vaka över reklamen för bl. a. varor som utan att vara apoteksvaror utbjudas såsom läkemedel (»fria läkemedel») och därmed jämförliga varor, t. ex. diverse varor av medicinsk och hygienisk karaktär. Reklamgranskningen bedriver en omfattande verksamhet och övervakar kontinuerligt reklam för fria läkemedel och närstående varor. Under åren 1941—1955 har sålunda stiftelsens verkställande organ, Granskningsbyrån, granskat reklam för omkring 1 400 olika fria läkemedel och för 250 preparat av annat slag.

Tillkomsten av en för hela riket gemensam Näringslivets opinionsnämnd utgör ett betydelsefullt initiativ från näringslivets sida i syfte att ytterligare effektivisera kampen mot bl. a. vilseledande reklam.

Det kan emellertid icke bestridas att lagstiftningen på detta område är behäftad med vissa brister. Till följd av den frivilliga saneringsverksamheten har dock dessa i praktiken icke betytt så mycket.

Som en ur här aktuella synpunkter svag punkt i 1 § lagen mot illojal konkurrens framstår dess krav på att reklamen skall innehålla en »oriktig

uppgift», vilket i praktiken ofta tolkas så, att uppenbart *vilseledande* uppgifter eller överdrifter icke skulle träffas av lagen.

Bestämmelsen om kombinationsutbud i 2 § lagen mot illojal konkurrens har i praktiken visat sig vara synnerligen svårtolkad. En översyn av densamma synes därför vara påkallad. I detta sammanhang förtjänar även beaktas användningen av lockvaror i syfte att vilseleda allmänheten beträffande säljarens prissättning över huvud taget. Nämnden är icke beredd att här uttala någon uppfattning i ämnet men anser frågan böra utredas.

Näringslivets opinionsnämnd tillstyrker alltså en översyn av lagstiftningen mot illojal konkurrens. Nämnden anser att det borde uppdragas åt varumärkes- och firmautredningen, som redan hade vissa delar av denna lagstiftning på sitt program, att företaga en sådan översyn, vilken lämpligen kunde avse jämväl frågan om lagstiftningens systematik.

Även *Sveriges grossistförbund* tillstyrker en översyn av gällande lagstiftning mot illojal konkurrens och anför härtill följande.

Såsom framhållits i motionerna har den moderna reklamen under de senaste åren genomgått en omfattande och snabb utveckling, vilket medfört, att den vuxit i betydelse som en faktor i konsumentupplysningens tjänst. I stort sett har också — enligt motionärernas uppfattning — reklamen inom näringslivet visat sig fylla de anspråk på vederhäftighet och god upplysning, som konsumenterna ha rätt att ställa på densamma. Med instämmande i vad motionärerna sålunda anfört vilja vi framhålla, att frånsett vissa avarter, av vilka en del redovisats i motionerna, den svenska reklamen i det stora hela måste anses stå på en relativt hög nivå. Utan tvekan har härutinnan under de senaste årtiondena skett en utveckling, som givit oss en vederhäftigare reklam till bättre ledning för konsumenterna.

Berörda utveckling bör givetvis ses mot bakgrunden av den lagstiftning som förekommer på området och vars huvudbestämmelser återfinnas i 1931 års lag om illojal konkurrens. I saneringssyfte har emellertid kanske framför allt den verksamhet, som bedrivits inom näringslivets och pressens organisationer och opinionsnämnder, varit av väsentlig betydelse. Man bör kunna räkna med att tillkomsten helt nyligen av en för hela riket gemensam Näringslivets opinionsnämnd kommer att ge möjligheter att effektivare än tidigare vidtagna åtgärder mot vilseledande reklam.

Emellertid kan man icke bortse ifrån att gällande lagstiftning på området i vissa avseenden torde kräva en översyn. Vi vilja erinra om att frågan härom åtminstone under hand berörts inom varumärkes- och firmautredningen, som bl. a. till diskussion tagit upp frågan om införandet av en generalklausul rörande illojal konkurrens i svensk lagstiftning. Ovedersägligt är också att vissa formuleringar i 1931 års lag äro ganska svårtolkade, vilket måhända kan vara ett av skälen till att den svenska strafflagstiftningen fått en relativt ringa tillämpning i praktiken. Det synes även motiverat att söka klarlägga vilka fördelar, som kunna nås genom en bättre systematisering av bestämmelserna i dels 1931 års lag, dels strafflagen och dels vissa speciella lagar, i vilka illojala affärsmetoder kriminaliserats.

Sveriges köpmannaförbund anför.

Som framhålles i motionerna torde den moderna reklamen inom näringslivet i stort fylla de anspråk på vederhäftig och god upplysning som konsumenterna har rätt att ställa. Vid sidan av den lojala reklamen har emellertid i allt större utsträckning kommit att växa upp en reklam med överdrifter och med direkt vilseledande och oriktiga uppgifter. Den exemplsamling som återges i motionerna torde ge tillräcklig anvisning härom.

Förbundet instämmer helt i motionärernas uppfattning att av reklamen måste krävas att den är »riktigt avvägd, faktafylld och upplysande» eller med andra ord inriktad på att ge konsumenterna sann och vederhäftig ledning vid valet av varor och prestationer. Att blott en på detta sätt »konsumentlojal» reklam accepteras ligger även i näringslivets eget intresse. Den »flora av ogräs», för att tala med motionärerna, som följt i den vederhäftiga reklamens spår har otvivelaktigt givit utbyte för dem, som begagnar sig därav. Förhållandet kan lätt bli att andra nödgas tveka mellan att i fortsättningen begagna sig av den sansade konsumentupplysande reklam som vi är vana vid att hittills se i vårt land eller anlita den mera »säljande» men samtidigt med god affärssed oförenliga reklamen. Den här antydda anpassningsprocessen som har tagit allt större spridning kan till såväl allmänhetens som näringslivets skada komma att medföra en allt längre gående »inflation» i reklamens uttrycksmedel.

Mot en sådan utveckling ger i viss utsträckning redan gällande lagstiftning möjligheter till inskridanden. Lagstiftningen har dock i förvånansvärt ringa omfattning kommit till praktisk användning. Under de senaste åren har förbundet fäst åklagarnas uppmärksamhet på flera fall som ur såväl allmänhetens som näringslivets synpunkt bedömts vara anmärkningsvärda men som av åklagarna praktiskt taget undantagslöst lämnats utan åtgärd.

Åklagarnas obenägenhet att taga upp mål av det slag varom här är fråga torde till viss del kunna avhjälpas genom en till åklagarna och även till allmänheten riktad upplysning. Sådan upplysning övervägs f. n. av Sveriges köpmannaförbund och Sveriges hantverks- och småindustriorganisation gemensamt. En översyn av den gällande lagstiftningen synes dock förbundet bäst medföra åsyftat resultat. Angeläget synes det härvid vara att förutsättningarna för lagstiftningens tillämpning bereder mindre bekymmersamma tolkningsföreskrifter än vad f. n. är fallet.

Ett par omständigheter som enligt förbundets mening motiverar en översyn av gällande lagstiftning skall här blott i korthet antydas.

När förbundet fäst åklagares uppmärksamhet på anmärkningsvärt reklamfall har åtgärden allt oftare av såväl berörda parter som omgivningen bedömts vara betingad av »skråanda» eller »konkurrensavund». Förbundets åtgärder har likväl vidtagits icke minst i konsumenternas intresse och icke sällan efter direkt påstötning från konsumenthåll enär konsumenten enligt gällande lagstiftning äger blott begränsade förutsättningar att föra talan på området. Ifrågasättas kan därför om icke konsumenterna själva bör ges större möjligheter att påtala avarter inom reklamen.

En av förutsättningarna för tillämpligheten av 1 § i lagen med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens är att reklamen skall innehålla »oriktig uppgift». I brist på närmare anvisningar i förarbetena eller genom praxis har begreppet bedömts vara liktydigt med begreppet »osann uppgift» med följd att uppenbart vilseledande uppgifter och uppenbara över-

drifter inte tagits upp till granskning och därför blivit allt vanligare. Av värde synes vara att lagrummet bleve så ändrat att det tveklöst komme att omfatta även sådana uppgifter och överdrifter och därför bringades i större överensstämmelse med de internationella grundreglerna för god reklam.

Praktiska tolkningssvårigheter erbjuder även § 2 i samma lag där obehörigt lämnande eller erbjudande av gåva regleras och skyddsobjektet är allmänhetens godtrogenhet. Fällande domar har meddelats i högsta instans då svaranden medgivit att priset på den försålda varan höjts så att även den samtidigt erbjudna gåvan lämnat handelsvinst. Tveksamhet om bestämmelsen är tillämplig råder redan då kunden kan anses ha fått full valuta vid sitt köp, d. v. s. då priset på den köpta varan kompenseras av värdet (men inte mera) på den lämnade gåvan. Ytterligare fall där tveksamhet råder på detta område uppstår t. ex. då presentgivningen som en nyhet finansieras med medel som tidigare använts för andra reklamåtgärder, t. ex. annonsering, med följd att den nya presentgivningen inte medför höjda varupriser jämfört med tidigare. Redan här antydda fall ger förbundet anledning att starkt ifrågasätta om inte presentgivningen i vårt land borde helt förbjudas på sätt som skett i dansk eller norsk rätt i syfte att åstadkomma erforderlig sanering.

Sveriges köpmannaförbund uttalar avslutningsvis att förbundet tillstyrker motionärernas hemställan om en översyn av lagen mot illojal konkurrens för att stävja sådana felaktiga upplysningar och uppenbara överdrifter som står i uppenbar strid med god affärssed i reklamen.

Tjänstemännens centralorganisation anför i sitt remissyttrande följande.

Enligt en av Svenska försäljnings- och reklamförbundet nyligen publicerad utredning om reklamens kostnader framgår, att dessa år 1953 beräknas uppgå till cirka 535 milj. kronor. Den forskning som hittills bedrivits i Sverige om reklamen har i främsta rummet syftat till att belysa dess företagsekonomiska aspekter. Däremot har reklamens inflytande på köpkraften och dess roll i samhällsekonomin icke blivit föremål för någon ingående vetenskaplig belysning. De värderingar av reklamen, som under senare år blivit allt vanligare, har därför av naturnödvändighet måst i rätt hög grad bli subjektivt färgade. Rent allmänt torde dock kunna sägas, att bl. a. den stora utbredning, som märkesvarorna fått inom vårt näringsliv, medfört en forskjutning från priskonkurrens till reklamkonkurrens, och att denna främst arbetar med påverkningsmedel av psykologisk art. Detta kan lätt leda till att reklamen blir vilseledande och att konsumenternas varuval baseras på ytliga informationer om varornas kvalitet och användningssätt. De exempel, motionärerna anført för att belysa ovederhäftligheten i reklamen, avser i samtliga fall prisangivelser. Såvitt TCO kan förstå begränsas emellertid inte problemen enbart till dylika missförhållanden. I reklamen torde ävenledes vilseledande uppgifter förekomma om varans ursprung, beskaffenhet och materialsammansättning samt om olika beståndsdelars betydelse för varornas bruksvärde. Frågan om vad som skall anses som illojal reklam är därför mycket vittfamnande. Med hänsyn till reklamens stora och med åren av allt att döma allt större betydelse i samhället synes det TCO vara önskvärt, att problemkomplexen kring reklamen närmare kunde utredas.

Såsom ett led i samhällets prispolitik har under senare år bl. a. ingått att lämna bidrag till konsumentupplysning och konsumentvaruforskning. De samhällsorgan, som fr. o. m. 1957 har till uppgift att bedriva sådan verksamhet, är statens konsumentråd, statens institut för konsumentfrågor samt varudeklarationsnämnden. I vilken utsträckning denna verksamhet kommer att verka som ett korrektiv mot den ovederhäftiga reklam, som i vissa fall förekommer, är det ännu för tidigt att kunna bilda sig någon uppfattning om. Detta torde för övrigt vara intimt förknippat med i vilken utsträckning statsmakterna i framtiden är beredda att tilldela ifrågakvarande samhällsorgan tillräckliga resurser.

De lagregler om reklamen och reklammetoderna, som finns intagna i 1 § i 1931 års lag med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens, syftar i första hand till att skydda näringsidkarens intressen mot illojal konkurrens från konkurrenternas sida. Enligt lagen är det sålunda endast konkurrerande företag och icke den enskilde kunden, som anses ha lidit skada i fall av illojal reklam. Konsumenterna kan dock sägas vara indirekt skyddade, eftersom lagreglerna avser reklamen som sådan. Enligt vad TCO erfarit har denna lagstiftning mycket sällan kommit till användning, vilket delvis torde bero på att enskilda näringsidkare endast i undantagsfall väljer vägen över allmänt åtal för att komma till rätta med konkurrenter, som enligt näringsidkarens mening begagnat sig av illojala metoder. Den nuvarande lagstiftningen om reklam måste i varje fall ur konsumentens synpunkt anses begränsad och otillräcklig. Det är framför allt de allvarligare fallen av illojal reklam och reklammissbruk, som lagen åsyftar, vilket kommer till uttryck i bestämmelsen om att reklamen skall vara i »uppenbar strid mot god affärssed». Eftersom lagen främst avser att skydda den enskilde näringsidkarens intressen och innebörden i begreppet »god affärssed» är nyansrikt och växlar från tid till annan, kan lagens bestämmelser i vissa fall leda till en begränsning av en ur samhällelig synpunkt i övrigt legitim reklam, samtidigt som en ur konsument-synpunkt tämligen värdelös reklam med användande av till intet förpliktande superlativer stimuleras.

Vid sidan av lagstiftningen finns på reklamens område även en till Svenska försäljnings- och reklamförbundet knuten Opinionsnämnd för reklam. Denna övervakar tillämpningen av Grundregler för god reklam, som är den svenska versionen av en av Internationella handelskammaren utarbetad s. k. Code of Standards of Advertising Practice. Enligt stadgarna har nämnden till uppgift »att söka avstyra reklam (propaganda), som är vilseledande, ovederhäftig eller eljest strider mot god affärssed». Huvudvikten i Grundreglerna synes till skillnad från lagstiftningen ligga på reklamen som kontaktmedel mellan säljaren och konsumenten. Under de senaste fem åren har i genomsnitt cirka 50 ärenden årligen behandlats inom Opinionsnämnden för reklam. Värdet av den självsanerande verksamhet, som sålunda pågår inom reklamens område, har TCO dock svårt att kunna bedöma.

På skäl som sålunda anförts tillstyrker TCO en översyn av lagen om illojal konkurrens, dock att i direktiven för en dylik översyn borde föreskrivas, att lagbestämmelserna icke finge verka hämmande på en ur samhällets synpunkt önskvärd fri konkurrens utan i stället syfta till att främja en sådan och att lagbestämmelserna utformades med större beaktande av konsumenternas intressen än vad f. n. vore fallet.

Utskottet

Såsom framhållits i motionerna har reklamen under senare år undergått en omfattande och snabb utveckling. Den har i våra dagars samhälle kommit att spela en allt större roll för konsumentupplysningen. Utskottet vill instämma i motionärernas uttalande att reklamen inom näringslivet i stort sett visat sig fylla de anspråk på vederhäftighet och god upplysning, som man från konsumenternas sida har rätt att ställa på den. Det torde alltså med fog kunna påstås att den svenska reklamen i allmänhet står på relativt hög nivå.

Otvivelaktigt förekommer emellertid även mindre nogräknad, stundom direkt sanningslös eller eljest vilseledande reklam. I motionerna har framlagts vissa exempel på reklam av denna typ, avseende i samtliga fall prisangivelser. Det må emellertid framhållas — vilket även under remissbehandlingen påpekats — att ovederhäftig reklam inte är begränsad till prisangivelsernas område. Vilseledande och oriktiga uppgifter torde förekomma även när det gäller en varas ursprung, beskaffenhet och sammansättning samt i fråga om de olika beståndsdelarnas betydelse för varans bruksvärde. Det torde icke råda några delade meningar om att det både för konsumenterna och för det stora flertal näringsidkare, som vinnlägger sig om en i allo vederhäftig reklam, är av väsentligt intresse att reklam av ovan antytt slag i möjligaste mån stävjas.

Det har av både motionärerna och remissinstanserna understrukits att från näringslivets sida mycket gjorts för att komma till rätta med förevarande problem. Här må särskilt framhållas de nämnder som verkat inom näringslivet i syfte att sanera reklamen och vilka nyligen sammanslagits till en för hela riket gemensam Näringslivets opinionsnämnd. Även den verksamhet som bedrivs av de nyligen bildade statens konsumentråd, statens institut för konsumentfrågor, statens pris- och kartellnämnd samt varudeklarationsnämnden torde vara ägnad att gagna en sund utveckling på detta område. Utskottet vill med instämmande i under remissbehandlingen framförda synpunkter framhålla önskvärdheten av att strävandena att komma till rätta med olika former av avarter inom reklamen i första hand inriktas på en ytterligare effektivisering av konsumentupplysningen samt en frivillig opinionsbildning för sund reklam.

Som av den ovan i utlåtandet lämnade redogörelsen framgår finnes även möjligheter att med stöd av lagbestämmelser ingripa mot vissa allvarligare fall av oriktig eller eljest vilseledande reklam. Så kan bl. a. ske med tillämpning av lagen med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens. Motionärerna hävdar att de möjligheter att stävja osund reklam, som denna lagsliftning erbjuder, i praktiken visat sig vara alltför begränsade och påyrkar därför en översyn av lagen i syfte att vidga möjligheterna att i konsumenternas intresse ingripa mot illojal reklam. En utväg vore härvid, uttalas i motionerna, att varumärkes- och firmautredningen finge utökade direktiv att ombesörja en sådan översyn.

Såsom motionärerna antytt är möjligheterna att ingripa mot ovederhäftig reklam med stöd av förenämnda lag i varje fall ur konsumentsynpunkt relativt begränsade. Frågan om en utvidgning av lagens tillämplighetsområde har emellertid i så måtto uppmärksammats att åt varumärkes- och firmautredningen, som har att verkställa utredning rörande revision av varumärkes- och firmalagstiftningen, även uppdragits att upptaga till övervägande frågan om införande av en s. k. generalklausul, d. v. s. en allmän regel om förbud mot konkurrenshandlingar i strid mot god affärssed. Utan att nu taga ståndpunkt till frågan huruvida en så långtgående utvidgning av lagens tillämplighetsområde, som motionärerna synes åsyfta, kan vara ur skilda synpunkter lämplig, vill utskottet förorda att de i motionerna framförda problemen blir föremål för övervägande i samband med en prövning av frågan om införande av en s. k. generalklausul. I anslutning till vad från såväl motionärernas som några remissinstansers sida framhållits vill utskottet betona att vid dessa överväganden en av utgångspunkterna givetvis bör vara att några inskränkningar icke utan tvingande skäl göres i en ur samhällets synpunkt önskvärd fri konkurrens. Utskottet får föreslå att riksdagen hos Kungl. Maj:t anhåller, att motionerna överlämnas till varumärkes- och firmautredningen att av densamma övervägas vid fullgörandet av dess uppdrag.

Utskottet hemställer alltså,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville överlämna förevarande motioner, I: 140 och II: 176, till varumärkes- och firmautredningen, att av denna övervägas vid fullgörandet av dess uppdrag.

Stockholm den 2 maj 1957

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Strand, Nils Elowsson, Axel E. Svensson, fru Carlqvist, fru Svenson, herr Huss, fru Hamrin-Thorell och herr Eskilsson*;

från andra kammaren: fru Ekendahl, fröken Höjer, fröken Wetterström*, herr Fredriksson*, fru Eriksson i Ängelholm, herrar Larsson i Hedenäset*, Sundelin* och Jönsson i Jämtlands Sikås.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.