GUNNAR ELIASSON
ROGER HENNING

Konsumenten, politikerna och byråkratin

SN&S konsumentserie.

Konsumenten, politikerna och byråkratin

Gunnar Eliasson och
Roger Henning

Konsumenten, politikerna och byråkratin

En studie av konsumentpolitikens framväxt

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

© Gunnar Eliasson, Roger Henning och Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Tryckt hos Kristianstads Boktryckeri AB 1981
Redaktör Jan-Olof Edberg
Omslag av Tommy Säflund
ISBN 91 7150 215-7

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
Sköldungagatan 2
114 27 Stockholm
Telefon 08-23 25 20

SNS – STUDIEFÖRBUNDET NÄRINGSLIV OCH SAMHÄLLE
är en ideell sammanslutning av enskilda personer inom svenskt näringsliv, fristående från politiska partier och intresseorganisationer. Genom vetenskaplig forskning, konferenser samt studier i lokala grupper vill SNS sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden, stimulera till positiva insatser i arbets- och samhällsliv och till individuella ställningstaganden i den allmänna debatten.

Innehåll

Förord 9

1 Konsumenterna i politiken – en introduktion 11
Bokens huvudfrågor 11
Åtgärdsstudien 13
Problemstudien 16
Bokens uppläggning 19

2 Konsumentpolitikens förlovade tid – 60-talet 23
Tidig konsumentpolitisk verksamhet 23
Effektivare prisövervakning 27
Effektivare konsumentupplysning 29
Effektivare konsumentforskning 30
Lokal verksamhet 32
Mot konsumentpolitisk samordning 35
Sammanfattning 36

3 Från konsumentupplysning till producent-påverkan – 70-talet 39
Konsumentskyddande lagstiftning 39
Konsumentombudsman och marknadsråd 42
Centralt organ för konsumentfrågor 45
Kommunal verksamhet 48
Regional verksamhet 51
Utökad konsumentskyddande lagstiftning 54
Konsumentpolitisk samordning 60
Priskontrollerande åtgärder 62
Skärpt konkurrenslagstiftning 63
Sammanfattning 65

4 Konsumenternas problem i politiken före 1969 69
Hemarbetet i centrum 1940–55 69
Marknaden tar över 1955–63 71
Nya problem kommer 1964–69 72
Sammanfattning 76

5 Konsumentproblem bakom nya myndigheter 79
Hushållens problem i centrum 80
Konsumentproblem bakom konsumentverket 83
Riksdagen avgränsar problemen till marknaden 85
Konsumenternas polis, åklagare och domstol 86
Nytt konsumentverk – nya problem 87
Problemlösning på närmare håll 89
Allmänna reklamationsnämnden permanentas? 89
Sammanfattning 90

6 Problem med produkter 91
Hälso- och miljöfarliga varor 92
Risk för skada på person eller egendom 93
Otjänliga varor = funktionsduglighet 94
Priserna är för höga, ökar för snabbt etc 94
Produktutvecklingen – inflytande saknas
. . . eller hur? 95
Problematiska produkter 95
Sammanfattning 96

7 Problem i reklam och marknadsföring 99
Informationsproblem bestäms från fall till fall 100
Den vilseledande reklamen 101
Information saknas 102
Felaktig information behöver rättas till 106
Överdriven användning av reklam 106
Tobak och alkohol – två specialproblem 107
Sammanfattning 107

8 Distributionssystemets konsumentproblem 109
Tillgängligheten av dagligvaror i rummet 110
Distributionen och riksdagen 116
Öppethållande 117
Tillfällig handel 118
Sammanfattning 118

9 Köp, avtal och efterköpproblem 121
Konsumentköplagen – köpproblemens uppsamlingspunkt 122
Tjänster är svåra att köpa 122
Kontantbetalning eller kredit och i så fall vilken? 123
Ångerrätt vid hemförsäljning 123
Avtalsvillkor som begränsar konsumenternas rättigheter 124
Tvistlösning 124
Sammanfattning 125

10 Svensk konsumentpolitik i internationell jämförelse 127
Sverige 127
Storbritannien 132
Nederländerna 142

11 Politikerna och konsumenternas problem 151
60-talets ställningstagande 152
70-talets ställningstagande 152
Några internationella jämförelser 155
Konsumentpolitikens ställning 157
Konsumentpolitikens framtid 159
Bilaga 163
Litteratur 171

Förord

Konsumentpolitiken har under 1970-talet genomgått omfattande förändringar. I den här boken analyseras målen, medlen och hur konsumenternas problem uppfattas i den politiska beslutsprocessen med tonvikt på de senaste decennierna.

1976–79 diskuterade "SNS konsumentgrupp" olika inslag i den konsumentpolitiska utvecklingen, vilket ledde fram till en bokserie där denna skrift är den tredje i ordningen. Under 1979 publicerades *Mot en ny konsumentpolitik* med undertecknad som redaktör och *I konsumentens intresse?* med professor Solveig Wikström som redaktör.

Den här boken baserar sig på två studier som haft konsumentpolitiska utredningar och förslag som gemensam nämnare. Gunnar Eliassons arbete om konsumenternas problem startade som en del i det konsumentekonomiska forskningsprogrammet vid Stockholms universitets företagsekonomiska institution och har delvis finansierats av konsumentverket. Roger Hennings studie av målen och medlen har i sin helhet genomförts inom SNS. Författarna hade oberoende av varandra bedrivit sina studier innan idén väcktes om gemensam publicering. Bland de personer som lämnat värdefulla synpunkter kan nämnas professor Solveig Wikström. Motivet till att lägga samman studierna är det samband som bör finnas mellan problemuppfattning och val av mål och medel i konsumentpolitiken.

Stockholm i januari 1981
Bengt Rydén
Verkställande direktör vid SNS

1 Konsumenterna i politiken — en introduktion

Offentlig politik utformas av regering och riksdag. Men i det politiska spelet deltar inte bara de politiska partierna utan även organisationer och myndigheter och deras företrädare. Politikernas intresseområden växlar och nya problemområden växer fram. Under 60-talet fick vi en arbetsmarknads- och regionalpolitik. En miljövårdspolitik växte fram. Under 70-talet fick Sverige en arbetsmiljöpolitik, och det var först under detta decennium vi fick en uttalad konsumentpolitik. Den offentliga konsumentpolitikens framväxt kan ses som ett exempel på hur ett nytt politikområde skapas i ett samspel mellan olika aktörer. Denna studie av konsumentpolititiska ställningstaganden och dess problemgrund kan därför sägas åskådliggöra hur ett nytt område växer fram i efterkrigstidens politik.

Bokens huvudfrågor

Politikerna i regering och riksdag svarar för regin och har också huvudrollerna på den konsumentpolitiska scenen, ivrigt uppvaktade av företrädare för myndigheter, löntagar- och näringslivsorganisationer. En av bokens slutsatser är att aktörernas spel under efterkrigstiden resulterat i två fundamentalt olika ställningstaganden i de konsumentpolitiska huvudfrågorna under 60- och 70-talen. Politikernas val av mål och medel vittnar också om olika uppfattningar om konsumenternas problem.

De två delstudier som ligger bakom den här boken handlar om politikernas val av mål och medel i konsumentpolititiken och om hur de uppfattat konsumenternas problem. Den konsumentpolitiska offensiven under senare delen av 60-talet markerar ett ökat

intresse för konsumenterna. De åtgärder som vidtagits har syftat till att stärka konsumenternas ställning på marknaden. Framväxten av den offentliga konsumentpolitiken behandlas i de två studier som redovisas i denna bok. Huvuduppgiften för den ena studien, som Roger Henning är ansvarig för, har varit att beskriva det konsumentpolitiska ställningstagandet:

> *Vilka är målen och styrmedlen i konsumentpolitiken och genom vilka myndigheter kanaliseras styrningen?*

Denna undersökning, här benämnd *åtgärdsstudien*, redovisas i kapitlen 2, 3 och 10.

Till grund för denna styrning skall enligt det tongivande konsumentpolitiska dokumentet (prop 1972:33) ligga konsumenternas problem. Konsumentproblem definieras av den s k konsumentutredningen i början av 70-talet. Konsumentproblem sägs råda "när de faktiska förhållandena inte medger en godtagbar måluppfyllelse och kraven på välbefinnande inte blir i rimlig grad förverkligade" (SOU 1971:37). Konsumentpolitik kan alltså även ses som en fråga om problemlösning. Detta synsätt har varit vägledande för bokens andra studie, som Gunnar Eliasson är ansvarig för. Den kallas här *problemstudien* och huvudfrågan har varit:

> *Vilka konsumentproblem har legat till grund för de offentliga beslutfattarnas val av mål och medel?*

Denna undersökning redovisas i kapitlen 4–9.

Offentliga insatser inom ett politikområde brukar föregås av krav som växer fram från olika håll i samhället. Det är en sak att studera dessa krav och aktörernas ståndpunkter och en annan att beskriva de offentliga beslutfattarnas ställningstaganden som blir resultatet av olika aktörers verksamhet. Bokens tyngdpunkt ligger på det senare. Följaktligen är det endast i undantagsfall aktörernas ståndpunkter, i t ex remissyttranden, berörs. De konsumentpolitiska åtgärderna har det gemensamt att de rör beslut som statsmakterna tagit för att reglera den privata konsumtionsprocessen under efterkrigstiden. Studiernas gemen-

samma källmaterial är propositioner och förarbeten samt offentliga utredningar. Det är i utredningarna som en grundlig diskussion förs och dessa behandlas därför utförligt. Hela efterkrigstiden behandlas och i båda studierna betonas en konsumentpolitisk offensiv vid övergången från 60- till 70-talet. Bokens tyngdpunkt ligger på detta skede och utvecklingen därefter.

Åtgärdsstudien

Huvudsyftet med åtgärdsstudien är alltså att beskriva det konsumentpolitiska ställningstagandet och hur det förändrats under de senaste två decennierna. Politikernas val av mål och styrmedel är det centrala i beskrivningen. Översiktligt visas också vilka aktörer som varit aktiva i det konsumentpolitiska spelet under efterkrigstiden och vilka aktörer – kollektiv och individer – som drivit på utvecklingen. Resultatet är en historieskrivning av den svenska konsumentpolitiken. Arbetet sätter också in situationen idag i ett internationellt perspektiv.

I denna del undersöks hur staten valt att styra och kontrollera den privata konsumtionsprocessen. I formuleringen ligger en avgränsning som förtjänar att understrykas. Statsmakterna har att välja mellan två vägar när de vill påverka konsumtionsprocessen. Den ena, regleringen av relationerna mellan konsument och producent, med hjälp av den konsumentskyddande lagstiftning som tar sikte på att privaträttsligt reglera avtalsförhållandena, ligger utanför ramen för denna studie.[1]

Vi sätter istället den statliga styrningen i centrum. För att bistå konsumenten i den privata konsumtionen skapar statsmakterna styrmedel riktade till producenterna eller konsumenterna.

---

[1] Som exempel på sådan lagstiftning kan nämnas hemförsäljningslagen. Den är ett exempel på konsumentskyddande lagstiftning som genomfördes under 70-talets första år. Den nya lagen gav konsumenten möjlighet att frånträda vissa köp som ingåtts i hans bostad eller under andra likartade förhållanden genom att han inom en vecka – "ångervecka" – skriftligen meddelar försäljaren att han vill upphäva avtalet. Se vidare SFS 1971:238. Ett annat exempel är konsumentköplagen SFS 1973:877. Av samma skäl behandlas inte heller t ex allmänna reklamationsnämnden som inrättades 1968; den skall avgöra tvister mellan köpare och säljare.

Val av styrmedel sker utifrån ett mål för styrningen och kontrollen av den privata konsumtionsprocessen. Det är när regering och riksdag angett dessa mål som frågan uppkommer vilka styrmedel som skall tillgripas. Därefter reses frågan genom vilka organ styrningen skall kanaliseras. Svaren på dessa frågor utgör vad vi här valt att kalla konsumentpolitiska ställningstaganden.

Dessa ställningstaganden har förändrats. I Sverige har under de två senaste decennierna många åtgärder vidtagits för att stärka konsumenternas ställning på marknaden. Staten har fått ökade möjligheter att styra och kontrollera konsumtionsprocessen från tillverkning över förvärv till förbrukning. Målet har sagts vara att ”stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden” (prop 1972:33). Konsumenterna skall skyddas och åtgärder vidtas för att påverka företagens produktutformning och marknadsföring. Målet har förskjutits från ”den väl informerade konsumenten” och ”den väl fungerande konkurrensen” till ”den väl skyddade konsumenten”.

Med *informativa styrmedel* avses åtgärder för att påverka genom utbildning, upplysning eller information. Dessa styrmedel kan påverka värderingar, bedömningar och därmed kanske beteende. Med *administrativa styrmedel* åsyftas styrning med stöd i tvingande regler, dvs lagstiftning, och innebär direkt påverkan på beteendet.[1]

Konsumentupplysningen är ett informativt styrmedel riktat mot konsumenten. Konsumentverket skall bl a granska och värdera varor och tjänster på marknaden och informera om forsknings- och utredningsresultat, lagstiftning och andra viktiga fakta för den enskilde konsumenten. En del av konsumentupplysningen är prisupplysning. Statens Pris- och Kartellnämnd (SPK) skall verka för att konsumentemas prismedvetenhet ökar och långsiktigt prisinformera allmänheten. Konsumentverket skall

[1] Man brukar också tala om *ekonomiska styrmedel* och avse bidrag, lån, skatter etc. Ekonomiska styrmedel ändrar kalkylen för beslutfattaren, vilket kan påverka beteendet. Ekonomiska styrmedel diskuteras emellertid inte i denna undersökning. Se Klingberg, T, *Val och användning av styrmedel – en studie av byggnadsnämndens tillsyn*. Statens institut för byggnadsforskning 1980.

Tablå 1:1 Statlig konsumentpolitik. Centrala enheter med konsumentpolitiska uppgifter inom handelsdepartementets verksamhetsområde budgetåret 1980/1981[1]

Statliga åtgärder	Styrning riktad mot	Ämbetsverk
Konsument-upplysande	Konsumenterna	SPK, Statens konsumentverk
Producent-påverkande	Producenterna (näringsidkare)	Marknadsdomstolen Statens konsumentverk
Priskontrollerande	Producenterna	SPK
Konkurrensfrämjande	Producenterna	NO, Marknadsdomstolen, SPK

[1] Vid sidan av de i tablån nämnda ämbetsverken har enheter på lägre nivåer i den offentliga förvaltningen konsumentpolitiska uppgifter. Hit hör bl a hemkonsulenterna och SPK:s priskontor vid de 24 länsstyrelserna. Vidare finns kommunal konsumentpolitisk verksamhet.

svara för den mer kortsiktiga prisinformationen. (De olika styrmedlen redovisas i tablå 1:1.)

De informativa och administrativa styrmedlen som riktas mot producenterna kan delas in i tre grupper efter vad medlen avser att reglera. Vi finner en grupp av styrmedel som brukar kallas *producentpåverkande åtgärder*. Till dessa åtgärder hör att påverka produktion och handel så att anpassning sker till konsumenternas behov. Här är det tillverkningen och försäljning av varor och tjänster som påverkas. Konsumentverket och konsumentombudsmannen har till uppgift att övervaka att tre konsumentskyddande lagar – marknadsföringslagen, avtalsvillkorslagen och konsumentkreditlagen – efterlevs. Det sker främst inom ramen för konsumentverkets s k riktlinjearbete. Marknadsdomstolen har det slutliga avgörandet i sin hand och är den dömande instansen.

Även konkurrensförhållandena regleras av staten. Vi finner en grupp statliga *åtgärder för att främja konkurrensen inom näringslivet*. Även här rör det åtgärder uteslutande riktade mot producenter, dvs företag och handel. SPK utreder struktur- och konkurrensförhållanden inom näringslivet och utför sådana utredningar som krävs för att näringsfrihetsombudsmannen och marknadsdomstolen skall kunna tillämpa konkurrensbegränsningslagen.

Slutligen regleras också priserna på varor och tjänster med *priskontrollerande åtgärder*. SPK är central förvaltningsmyndighet för frågor rörande prisövervakning och har till uppgift att följa utvecklingen av prisförhållanden inom näringslivet. Det är regeringen som beslutar om prisreglering.

Den förda konsumentpolitiken ifrågasätts från olika utgångspunkter och det förs en debatt om inriktningen av den framtida konsumentpolitiken. Det har hävdats att de producentpåverkande åtgärderna innebär risker för byråkrati, otillbörlig styrning, juristvälde etc (se t ex *Måste konsumenten gå till verket?* och *Mot en ny konsumentpolitik*). Kritikerna har efterlyst ökade resurser för konsumentupplysning. Försvarare av dagens offentliga konsumentpolitik har bl a hänvisat till de knappa resurserna och till att de bästa effekterna då fås med producentpåverkande åtgärder (se t ex "Konsumentinformation" i *Konsumenträtt och ekonomi* 1978:2). Men det förefaller ändå som om pendeln svänger tillbaka; åter synes konsumentupplysning komma i fokus i statsmakternas konsumentpolitiska ställningstagande (se t ex *Konsumentpolitik*, promemoria från handelsdepartementet 1979-09-05). Men det samhällsekonomiska läget har fått politikerna att ifrågasätta värdet även av denna inriktning.

Problemstudien

Under den konsumentpolitiska offensiven i slutet av 60-talet försökte den då arbetande konsumentutredningen undersöka vilka problem konsumenterna möter på marknaden. I slutbetänkandet (SOU 1971:37) ges dessa resonemang endast en summarisk behandling och större delen av utrymmet ägnas åt organisa-

toriska frågor; ett nytt konsumentverk föreslås. Utredningen definierar konsumentproblem som ”när de faktiska förhållandena inte medger en godtagbar måluppfyllelse och kraven på välbefinnande inte blir i rimlig grad förverkligade”. Denna definition är så allmänt hållen att den därför nästintill saknar innebörd. En fortsatt diskussion som kunnat utveckla gränserna för när och på vilka områden konsumenterna har problem har inte kommit till stånd inom det politiska systemet.

Detta har inte hindrat regering och riksdag från att skapa konsumentpolitiska styrmedel, som bokens andra delstudie riktar uppmärksamheten på. Emellanåt har debatten blossat upp om vilka styrmedel som bör väljas. Producentpåverkande åtgärder har ställts mot konsumentupplysning, friskvårdande åtgärder mot sjukvårdande, civilrättslig lagstiftning mot näringsrättslig.

De konsumentpolitiska myndigheterna skall vara konsumentintressets vardagliga vakthavare. Ett relativt nytt styrmedel i denna roll utgör möjligheterna för konsumentverket att i branschöverkommelser med näringslivet, s k *riktlinjer*, vara policybildande. Med referens till statsmakternas allmänt hållna synsätt blir frihetsgraderna stora i denna detaljernas lagstiftning. Finns det möjligen en outtalad problemsyn bakom beslutfattarnas åtgärder som skulle kunna vara ett stöd för aktörerna – både myndighet och näringsliv – vid riktlinjeförhandlingarna?

Den ursprungliga tanken i den här studien var att identifiera och strukturera de *konsumentproblem* som uttryckts i det konsumentpolitiska beslutunderlaget. En översiktlig genomgång av materialet visade snart att begreppet konsumentproblem inte använts i nämnvärd utsträckning. Därför har studien istället inriktats på beslutfattarnas *problemuppfattning*. Huvudfrågan har varit: Vilka problem är det beslutfattarna angriper? De svar som går att utläsa från det existerande materialet karaktäriseras av uttryck som svårigheter, brister, saknas, knapphet, begränsad, undermålig, dålig, för stor/höga/lite, kan inte, otillfredsställande, otillräcklig etc. Dessa begrepp har också fungerat som signaler om problemuppfattningar.

Arbetsgången för denna studie har förenklat varit att i ett första steg identifiera konsumentpolitiska åtgärdsbeslut.

I ett andra steg bakåt i beslutskedjan har riksdagsutskottens (framförallt näringsutskottets) behandling av frågorna varit en viktig källa. Propositionerna, som uttrycker det ansvariga statsrådets ställningstagande, har i ett tredje steg ytterligare belyst frågan och slutligen har i ett fjärde steg de utredningsbetänkanden som legat till grund för propositionen lämnat väsentliga bidrag genom de förslag till åtgärder samt ställningstaganden som där presenteras. Självfallet har även utredningarnas presentation och tolkning av direktiven varit av stort värde.

Enstaka motioner, interpellationer eller enkla frågor i konsumentfrågor behandlas inte. Motionerna har som regel saknat tillräckligt stöd i riksdagen. Det rör sig också huvudsakligen om enskilda motioner; partimotionerna har under 70-talet blivit allt mer ovanliga.

Undersökningsmaterialet följer i mycket begränsad utsträckning en strukturerad diagnostisk kedja (symptom – problem – diagnos – behandling/ordination). Källorna har inte varit strukturerade på det sättet. Arbetet har istället kommit att växla mellan symptom (t ex vilseledande information om en viss produkt), specialproblem (vad gäller t ex behovet av beriktigande-reklam i informationen) och mer totala problemsituationer (t ex information saknas).

Vi kan exemplifiera med en kortfattad betraktelse över hur det gick till när dagens konsumentpolitik föddes. Problemsignalerna i det fallet bestod allmänt uttryckt i att det under senare delen av 60-talet restes krav på starkare insatser för konsumentintresset från samhällets sida. Sådana förhållanden ligger emellertid utanför studien. När däremot detta gav upphov till direktiv åt och tillsättandet av konsumentutredningen, befinner vi oss genast inom studiens revir, liksom ifråga om utredningens synliga arbete (i första hand en lägesrapport och ett huvudbetänkande med förslag till konsumentverk). Remissbehandlingen av konsumentutredningens arbete behandlas inte explicit. Konsensus i denna fas återspeglas dock i regeringens föredragning

(propositionen) om samhällets konsumentpolitik (prop 1972:33). Slutligen har diskussionen förts vidare i och med näringsutskottets behandling av propositionen.

Konsumentproblem har diskuterats i teoretiska sammanhang (t ex Wikström, S, "Konsumentpolitik – varför, hur?" i Rydén, B, *Mot en ny konsumentpolitik*, SNS 1979), men dessa diskussioner har inte visat sig vara användbara i det här arbetet. Den definition av konsumentproblem som konsumentutredningen gjorde bygger på en normativ behovsbedömning, dvs att konsumenterna själva inte alltid är kapabla att avgöra sina behov utan att detta bör göras av samhället. Den omges i förarbetena också av resonemang som kopplar den till mer totala problemsituationer av betydelse för hela konsumentkollektivet. Undersökningsmaterialet innehåller samtidigt exempel på konkreta, begränsade problem för vissa konsumenter, problem som är att betrakta som symptom på ett större problemkomplex. De kan t ex vara hämtade från myndigheternas problemuppfångning. Det gör det oundvikligt att redovisningen kommer att glida över en skala med enkla, konkreta problem och mer abstrakta problemkomplex som extrempunkter. Resultaten får i detta avseende tala för sig själva.

Bokens uppläggning

Principen vid sammanläggningen av de två studier som redovisas i boken har varit att för de olika tidsperioderna först redovisa politikens utveckling (åtgärdsstudiens resultat) och därefter beskriva de problemuppfattningar som politikutformningen visar (problemstudiens resultat). Det har lett till den schematiska uppläggning som framgår av s 20.

I kapitel 2 analyseras statsmakternas konsumentpolitiska mål och styrmedel under 40-, 50- och 60-talen, dvs tiden före den konsumentpolitiska offensiven. Väsentliga för denna analys är de organ som har till uppgift att styra och kontrollera konsumtionsprocessen. En översiktlig bild av de konsumentpolitiska aktörerna ges. Analysen i kapitel 2 upprepas i kapitel 3 med

Konsumentpolitikens utveckling
Konsumentupplysningens förlovade tid (kap 2)
Från konsumentupplysning till producentpåverkan (kap 3)

Konsumentproblem över tiden
Konsumentproblem före 70-talet (kap 4)

Konsumentproblem i samband med

Konsumentpolitisk myndighetsutveckling (kap 5)

Produkten (egenskaper, funktion och pris) (kap 6)

marknadsförs (kap 7)

distribueras (kap 8)

överlåts till och används av konsumenterna (kap 9)

Svensk konsumentpolitik i internationell jämförelse (kap 10)

Politikerna och konsumenternas problem (kap 11)

avseende på konsumentpolitikens idémässiga utveckling och uppbyggnad under de senaste tio åren, dvs efter den konsumentpolitiska offensiven. För att bättre förstå dagens situation görs också (kapitel 4) en resumé av konsumenternas problem som de framstod före 70-talet.

Det följande kapitlet (kapitel 5) ägnas den problemdiskussion som förts under 70-talet i anslutning till det arbete som lagts ned på att utforma de konsumentpolitiska myndigheterna, dvs huvudsakligen uppbyggnaden och omvandlingen av konsumentverket. I fortsättningen koncentreras intresset på konsumenternas köp och användning av varor och tjänster. Utgångspunkten är här de diskussioner som handlat om olika produkter och produktegenskaper, produktutveckling etc (kapitel 6). Vidare kommer marknadsföringsåtgärder (kapitel 7), distributionen (kapitel 8) och själva överlåtelseögonblicket (kapitel 9) in i bilden. I det senare momentet sätts även konsumenterna som användare i blickfånget. Den svenska konsumentpolitiken i ett internationellt perspektiv diskuteras i kapitel 10. Jämförelser görs med Storbritannien och Nederländerna. Avslutningsvis (kapitel 11) syntetiseras och diskuteras resultaten av de två i boken redovisade undersökningarna.

2 Konsumentpolitikens förlovade tid — 60-talet

Tidig konsumentpolitisk verksamhet

De första statliga insatserna för att styra konsumtionsprocessen avsåg konsumentupplysning. Statsmakterna inledde sin konsumentpolitiska verksamhet 1940 genom att inrätta en avdelning inom dåvarande Informationsstyrelsen – fr o m 1943 inom Statens Priskontrollnämnd – med uppgift att förmedla information till hushållen om ett effektivt utnyttjande av de under kriget knappa konsumtionsvarorna. Parollen var "*Aktiv hushållning*" och syftet var att komplettera ransoneringssystemet med en upplysningsverksamhet (SOU 1949:18). Ett andra steg togs 1944 genom bildandet av *Hemmens Forskningsinstitut* (HFI), ett privaträttsligt organ som var beroende av statsanslag (SOU 1947:46). Ett förstatligande av institutet övervägdes under ett antal år men blev aldrig av. Institutet och Aktiv Hushållning slogs emellertid samman vid 50-talets mitt. Byrån Aktiv Hushållning avvecklades och verksamheten överflyttades till HFI (prop 1954:1:12).

För att stärka konsumentupplysningen inrättades *Varudeklarationsnämnden* (VDN) 1 juli 1951. Nämnden bestod av representanter för olika intressegrupper och konsumenterna företrädes av de stora löntagarorganisationerna samt av olika experter. Nämnden erhöll en form av statlig auktorisation och tilldelades årliga statliga anslag (prop 1951:1:12).

En arbetsgrupp inom handelsdepartementet lade 1955 fram förslag om riktlinjer – mål och medel – och organisation av den framtida konsumentpolitiska verksamheten. Detta förslag kom att utgöra grunden för en genomgripande omorganisation 1957.

Reformen hade tre led. För det första innebar den att ett årligt anslag skulle beviljas till konsumentvaruforskning och konsumentupplysning och att ett *Statens Konsumentråd* skulle inrättas för att fördela medlen. För det andra förstatligades Hemmens Forskningsinstitut och fick namnet *Statens Institut för Konsumentfrågor*.[1]

Inrättandet av *Statens Pris- och Kartellnämnd* (SPK) var det tredje ledet i omorganisationen. Utgångspunkten för 1954 års priskontrollutredning var att effektiv konkurrens från samhällsekonomisk synpunkt utgör den mest effektiva prisregulatorn. Enligt utredningen måste ansträngningar göras för att skapa sådan konkurrens, och den skulle kunna uppnås om konsumenterna gjordes mer prismedvetna. Detta krävde emellertid en intensifierad prisövervaknings- och prisundersökningsverksamhet. Den skall sedan ligga till grund för en utvidgad konsumentupplysning i prisfrågor. Utredningen föreslog att ett statligt organ inrättades för dessa uppgifter, och statsmakterna beslöt i enlighet med förslaget (SOU 1955:45; prop 1956:97, 1956:147).

Därmed låg den statliga konsumentupplysningen under 50-talets senare hälft på i huvudsak fyra organ: Konsumentrådet, Konsumentinstitutet, SPK och VDN. Men upplysningen hade nu också ett helt annat innehåll än tidigare; det gällde inte längre information på "huslig grund" utan allmän upplysning om konsumtions- och kapitalvaror.

De konsumentpolitiska åtgärder som vidtogs under 40- och 50-talen sades främst syfta till att stärka konsumenterna och öka deras kunskap i val av produkter. Styrmedlen riktades mot konsumenterna och styrningsmålet synes ha varit "den väl informerade konsumenten" och ytterst "den väl fungerande konkurrensen". Men parallellt med dessa åtgärder vidtogs också åtgärder riktade mot producenterna. Styrningen var även här konkurrensinriktad i den meningen att styrningsmålet var en decentraliserad marknad med väl fungerande konkurrens. Inga producent-

---

[1] Ds H 1955. Promemoria angående konsumentvaruforskning och konsumentupplysning med vissa förslag rörande organisationen och finansieringen av den statliga eller statsunderstödda verksamheten på området; prop 1956:105.

påverkande styrmedel existerade; de innebär ju ofta ett ingrepp mot marknadskrafterna.

1954 infördes en ny konkurrenslagstiftning. Denna lagstiftning, som syftar till att främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens, kom att innehålla två förbudsbestämmelser. För det första infördes ett s k bruttoprisförbud, användning av minimipris vid försäljning till senare försäljningsled. Vidare infördes ett förbud mot samråd eller samverkan företagare emellan vid avgivande av anbud, dvs mot anbudskarteller. Övriga fall av konkurrensbegränsning – kartell- och monopolfallen – blev föremål för förhandlingar utifrån en generalklausul, en lagparagraf som generellt beskriver vad som är skadligt från samhällets synpunkt. Om förhandlingarna inte ledde till att den skadliga konkurrensbegränsningen undanröjdes skulle ärendet anmälas till regeringen (prop 1953:103).

Som organ för bl a dessa förhandlingar skapades *Näringsfrihetsrådet*. I detta råd skulle ingå företrädare för konsument- och löntagarintressen. Det allmännas talan inför rådet skulle föras av *Ombudsmannen för Näringsfrihetsfrågor* (NO). Denna nya organisation trädde i kraft 1954.

Det fanns därför vid 60-talets ingång sex enheter med uppgift att föra ut den statliga konsumentpolitiken. Konsumentinstitutet skulle enligt sin instruktion verka för att ”arbetsförhållandena i enskilda hem och kollektiva hushåll rationaliseras samt att produktion och konsumtion inriktas på goda och ändamålsenliga konsumentvaror” (SFS 1956:453). Undersökningsverksamheten skulle endast omfatta varor med anknytning till hushållen. Upplysningsarbetet däremot skulle gälla varor som inte låg inom institutets eget forskningsområde. Upplysningen om priser, prismarginaler o dyl skulle ligga på SPK.

Konsumentrådet skulle enligt sin instruktion främja samordningen av de statliga insatserna på konsumentvaruforskningens område, medverka vid fördelningen av anslagen och dra upp riktlinjerna för upplysningsverksamheten. Det var med andra ord ett anslagsfördelande forskningsråd (SFS 1956:452).

VDNs uppgift var att verka för ökad användning av varudek-

larationer. Nämnden fick i uppdrag att ansvara för att deklarationer var vederhäftiga och så långt möjligt enhetligt utformade. Alla led inom näringslivet var representerade i nämnden, och konsumenterna företräddes av de stora löntagarorganisationerna. Anslagen till VDN utgick till en början med Sveriges Standardiseringskommission som förmedlande anslagsmottagare. Fr o m budgetåret 1958/59 gick anslaget direkt till VDN (prop 1958:1:12).

När SPK inrättades lades, som framgått, upplysningen i prisfrågor på nämnden. Därmed erhöll den en uppgift i den statliga konsumentupplysningen. Sambandet med övervaknings- och utredningsverksamheten sades motivera att upplysningen lades på SPK. Konsumentinstitutet bedömdes inte ha den erforderliga ekonomiska och statistiska expertisen (prop 1956:97). Nämnden skulle enligt sin instruktion bedriva upplysning om sin verksamhet och därvid bl a lämna fortlöpande prisinformation och redogörelser för verställda undersökningar i syfte att för allmänheten klargöra rådande pris- och konkurrensförhållanden (SFS 1956:511).

Vid sidan av dessa fyra konsumentpolitiska organ som vid 60-talets ingång hade till uppgift att informera konsumenterna fanns endast två myndigheter för styrning av producenterna. SPK hade endast utredande uppgifter, men NO och näringsfrihetsrådet hade ansvaret för de konkurrensfrämjande åtgärderna. Här fanns administrativa styrmedel. Målet var emellertid ånyo en ”den väl fungerande konkurrensen”. Botemedlet mot vad som uppfattas som otillbörlig marknadsföring var fortfarande konsumentupplysning.

Myndigheternas verksamhet var begränsad, anslagen låga och antalet anställda få. Den organisatoriska strukturen vid 60-talets ingång framgår av tablå 2:1. Vi tar vår utgångspunkt i detta läge och ser på de förändringar i styrningsmål, styrmedel och myndighetsorganisation som ägt rum sedan dess. De förändringar som beslutades av regering och riksdag under 60-talet var begränsade, medan många förändringar vidtogs under 70-talet, och intresset riktas därför mot detta decennium.

Tablå 2:1 Statlig konsumentpolitik. Centrala enheter med konsumentpolitiska uppgifter inom handelsdepartementets verksamhetsområde budgetåret 1960/61.

Statliga åtgärder	Styrning riktad mot	Ämbetsverk
Konsumentupplysande	Konsumenterna	Statens Institut för Konsumentfrågor, Statens Konsumentråd, SPK, VDN
Producentpåverkande	Producenterna	
Priskontrollerande	Producenterna	
Konkurrensfrämjande	Producenterna	Näringsfrihetsrådet, NO

Effektivare prisövervakning

Förändringar av de konsumentpolitiska styrmedlen planerades inte vid 60-talets ingång och skulle inte bli aktuella under de närmaste åren. Även målen består. Inte heller den konsumentpolitiska organisationen undergick några större förändringar under decenniets förra del. Vid dess början fanns endast en utredning under handelsdepartementet som arbetade med konsumentpolitiska styrmedel. Utredningen – 1960 års prisövervakningskommitté – avgav 1961 betänkandet *Effektivare prisövervakning* (SOU 1961:3). Regeringens mål för styrningen av konsumtionsprocessen kom till klart uttryck i direktiven: ”Samhällets åtgärder för att främja en sund prisbildning har därför – i stället för på prisreglering – inriktats på att söka undanröja sådana begränsningar i konkurrensen, som har skadlig verkan. Strävandena i denna riktning förutsätter att samhället har möjlighet att uppdaga begränsningar av konkurrensen och utforska deras verkan. Det allmänna måste ha resurser att övervaka

prisutvecklingen och insyn i de faktorer, som påverkar prisbildningen. Ett viktigt led i den konkurrensfrämjande verksamheten är den sakliga konsumentupplysning i pris- och prisbildningsfrågor som från samhällets sida bedrives för att öka konsumenternas prismedvetande" (Riksdagsberättelsen 1961 s 313). Styrmålen var liksom tidigare "den väl informerade konsumenten" och "den väl fungerande konkurrensen". Kommittén redogjorde också ingående för sin syn på upplysningen om priser men föreslog endast marginella förändringar.

Enligt den proposition som följde på betänkandet borde målet för prisupplysningen vara att ge en objektiv och allsidig information om pris, kvalitet och service. Ett nära samarbete mellan olika statliga organ i upplysningsarbetet förutsattes. Utredningens förslag till inomorganisatoriska förändringar och personalförstärkningar tillstyrktes; SPK borde få ett antal nya tjänster och ett ökat expertanslag för upplysningssektionen. Denna sektion skulle omvandlas till en fristående upplysningsavdelning direkt under nämndens chef, såsom utredningen föreslagit (prop 1961:86). Men detta var marginella förändringar. Det konsumentpolitiska ställningstagandet stod fast.

Den gällande ordningen på konsumentområdet vid 60-talets början kännetecknas därför av att prisbildningen sker på grundval av fri konkurrens och utan direkta administrativa ingripanden från samhällets sida. Målet är att under normala förhållanden främja en fri och effektiv konkurrens, en för konsumenterna och samhället riktig prisutveckling. Statsmakterna såg inga problem i köpsituationen hos konsumenten som inte kunde lösas genom information om priser, varor och tjänster. Politikernas verklighetsuppfattning var ganska problemfri. Styrmedlen var fortfarande i stort begränsade till åtgärder syftande till att främja konkurrensen. SPK hade endast utredande uppgifter och skulle övervaka och genomföra undersökningar av pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet. Prisregleringar kom överhuvudtaget inte ifråga. När det talades om "effektivare prisövervakning" var det istället effektivare prisupplysning som avsågs; konsumenternas insikter i pris- och produktfrågor och

därmed deras möjligheter att utnyttja fördelarna med fri konkurrens skulle förbättras. Även här var styrningsmålet ytterst ”den väl fungerande konkurrensen”.

Men dessa mål var inte helt oomtvistade. I motioner 1959 hade ifrågasatts om det verkligen var riktigt att lita till marknadskrafternas prisreglerande förmåga. Motionärerna krävde en utredning, en översyn av pris- och konkurrenslagstiftningen samt SPKs organisation och arbetsformer. De hävdade att samhället inte borde förlita sig enbart på konkurrensens prisreglerande förmåga (mot 1959 I:322 II:397). Dessa förslag var några av de första dokument som rekommenderade andra styrningsmål än de gängse (se även skrivelse från LO till Kungl Maj:t 19 april 1960).

Effektivare konsumentupplysning

Under resten av 60-talet tillsattes ett stort antal utredningar. 1963 tillsattes två som skulle medföra vissa förändringar av den konsumentpolitiska organisationen: konsumentupplysningsutredningen, tillkallad i februari 1963, och konsumentupplysningskommittén, förordnad i maj 1963.

Konsumentupplysningsutredningens ursprungliga uppdrag var att utreda organisationen av konsumentinstitutets upplysningsavdelning. Syftet sades vara att effektivisera och bredda den statliga informationen om varors användningsområden, kvalitet och funktionsduglighet. Denna del av utredningsuppdraget redovisades i betänkandet *Effektivare konsumentupplysning* (SOU 1964:4).

Utredningen diskuterade om ett helt fristående organ skulle inrättas för den egentliga konsumentupplysningen. Det skulle kunna bli aktuellt särskilt med hänsyn till att materialet framdeles skulle inflyta från många källor. Utredningen räknade emellertid med att konsumentinstitutets undersökningar ännu några år skulle ge underlaget för konsumentinformationen. Tiden ansågs därför inte mogen att förverkliga tanken på ett fristående upplysningsorgan.

Emellertid föreslogs att konsumentinstitutets upplysningsav-

delning skulle få ett avsevärt mått av självständighet. Det skulle enligt förslaget ankomma på institutets styrelse att bedöma om offentliggörande av undersökningsresultatet och om övrig upplysningsverksamhet. Utredningen föreslog vidare en viss utbyggnad och omorganisation av avdelningen. Avdelningen borde enligt förslaget fördubblas. Även kostnadsmässigt räknade utredningen i stort med en fördubbling. Det var därmed en förstärkning som föreslogs. Styrmingsmålen och styrmedlen skulle bestå.

Betänkandet blev underlag för en proposition. I regeringsförslaget framhöll departementschefen att han delade utredningens uppfattning att utvecklingen av köpkraften och varuproduktionen för med sig behov av en bredare och mer nyanserad konsumentupplysning, som bör omfatta ett växande sortiment varor. För detta ändamål borde inget nytt organ inrättas. Däremot skulle konsumentinstitutets resurser ökas men med mindre än vad som föreslagits av utredningen (prop 1964:91).

I sitt 1966 avgivna betänkande *Prissamverkan och konkurrens* föreslog den s k riktprisutredningen ("Kellgrenutredningen") bl a att en befattning som konsumentombudsman inrättades med uppgift att genom initiativ och förhandlingsverksamhet verka för ett på lämpligt sätt utbyggt konsumentskydd mot bl a vilseledande marknadsföring och otillbörliga avtalsvillkor (SOU 1966:48). Detta förslag om producentpåverkande åtgärder behandlades senare i en proposition och kom att tas upp av andra utredningar. Men tiden var ännu inte riktigt mogen för producentpåverkande åtgärder.

Effektivare konsumentforskning

Konsumentupplysningsutredningen fick i mars 1964 i uppdrag att granska den statliga konsumentvaruforskningens arbetsvillkor och behov av förstärkning. Handelsministern hade i direktiven framhållit att det växande intresset för konsumentupplysning medfört ökade krav på att forskningsresultaten kom fram så fort som möjligt för att därigenom bidra till en korrigering av brister och ofullkomligheter i varuutformningen.

Enligt betänkandet – *Effektivare konsumentforskning* (Ds H 1966:3) – skall den statliga varuforskningen förbättra konsumenternas kunskaper om varor, tjänster och priser. Därmed skall de, från sina utgångspunkter, kunna göra mera tillfredsställande inköp. Detta mål bedöms kunna uppnås genom en på forskning grundad upplysning, som hjälper konsumenten att styra sina inköp mot varor och tjänster som enligt ”objektiva bedömningar” motsvarar konsumentens krav och önskemål. Förutom denna direkta konsumentnytta skulle konsumentvaruforskningen också kunna ge företagen vägledning vid produktutvecklingsarbetet. Effektivare konsumentforskning anses ge möjlighet till en effektivare konsumentupplysning.

För att konsumenterna skall kunna uppfylla sin roll i det ekonomiska systemet – att på lång sikt påverka produktionen i en för dem önskvärd riktning – krävs enligt utredningen att de är informerade om marknaden så att de kan överblicka utbudet. Detta bedöms på grund av konsumtionens snabba tillväxt och det ökade antalet produkter vara omöjligt för den enskilde konsumenten. För att konsumenterna skall kunna fylla sin roll på marknaden måste de få information från ”objektiva källor” som sedan ligger till grund för konsumtionsvalet.

För forskningen använde utredningen samlingsbeteckningen konsumentforskning. Den innefattade såväl konsumentinriktad som varuinriktad forskning. Till det förra slaget räknades undersökningar av konsumenternas behov, önskemål, attityder och kunskaper om varor och tjänster. Till den varuinriktade forskningen hänfördes forskning kring och undersökning av funktioner och egenskaper hos varor och tjänster från konsument- och nyttosynpunkt. Båda grenarna av konsumentforskningen betecknades som viktiga för en effektiv konsumentupplysning.

Den enskilde konsumenten hade alltså enligt utredningen begränsade möjligheter att skaffa sig en uppfattning om det rika, tekniskt komplicerade och genom avancerade marknadsföringsmetoder distribuerade utbudet av varor och tjänster. Behov ansågs därför föreligga av ”objektiv upplysning” för att konsumenten skulle vara välinformerad. Förutom omfattande perso-

nalförstärkningar föreslogs emellertid endast några mindre inomorganisatoriska förändringar.

Även detta betänkande föranledde ett regeringsförslag. Här behandlades också riktprisutredningens betänkande och ett förslag från LO–SAPs grupp i prisfrågor om lokala konsumentkommittéer. Departementschefen ansåg att en organisationsförändring borde genomföras i enlighet med konsumentupplysningsutredningens förslag. Frågan om en KO-befattning skulle ytterligare utredas. Arbetsfördelningen mellan de tre avdelningarna för undersökningsverksamhet borde bestämmas av institutet efter riktlinjer som angavs av regeringen. Regeringsförslaget upptog också en viss personalförstärkning (prop 1967:75).

Riksdagsbeslutet medförde att regeringen i juni 1967 tillkallade den s k konsumentutredningen. Samtidigt upphörde konsumentupplysningsutredningens uppdrag. Konsumentutredningen förefaller ha tillsatts för att bringa ordning i ett ganska vildvuxet bestånd av förslag från en rad olika utredningar. Statens insatser för konsumenterna skulle nu förankras i en väl underbyggd och samordnad konsumentpolitik.

Statsmakterna synes nu också börja finna konsumenternas köpsituation något mer problematisk än tidigare. Det ökade utbudet av sinsemellan i stort likvärdiga produkter har gjort det svårt för konsumenterna att orientera sig på marknaden. Många produkter är tekniskt komplicerade och det krävs fackkunskaper för att bedöma dem. Konsumenten kan inte avgöra om en produkt har önskad kvalitet eller om priset är skäligt. Men styrningsmålet är fortfarande ”den välinformerade konsumenten” och ”den väl fungerande konkurrensen”. Det är alltjämt åtgärder riktade mot konsumenterna som vidtas. I denna anda satsas inom konsumentinstitutets ram resurser på märkesprovning, tester etc. Tron på marknaden är fortfarande stark. Styrningsmålet ligger fast, liksom styrmedlen, och endast inomorganisatoriska förändringar sker.

Lokal verksamhet

Inför 1966 års LO-kongress presenterade socialdemokratiska

partiets och Landsorganisationens gemensamma kommitté i prisfrågor förslag till åtgärder för att öka konsumenternas aktivitet och engagemang i konsumentpolitiska frågor. Kommittén utlovade ett förslag om lokal konsumentpolitisk organisation, lokala konsumentkommittéer. Kommittén ansåg att en lokalt uppbyggd konsumentupplysningsverksamhet skulle stärka konsumentens ställning (protokoll LO-kongressen 1966).

Det utlovade förslaget kom i en skrivelse till handelsministern i december samma år. Skoglundgruppen – kommittén kallades så efter ordföranden, dåvarande kommunikationsministern Gösta Skoglund – ansåg att lokala konsumentkommittéer borde upprättas över hela landet, eventuellt inom ramen för en kommunal nämnd. Men sådana kommunala konsumentnämnder ansågs möjliga endast på lång sikt, och därför föreslog kommittén en försöksverksamhet, som skulle bygga på frivilliga åtaganden från i första hand de stora löntagarorganisationerna och deras medlemmar. En sådan försöksverksamhet skulle kunna upptas utan ett mer omfattande förberedelsearbete och ansågs kunna ge värdefulla erfarenheter.

Förslagsställarna ansåg att försöksverksamheten borde bedrivas i ett antal regioner av olika storlek och geografisk belägenhet. I dessa regioner skulle länsorganisationerna tillsammans med andra lokala organisationer bilda kommittéer bestående av sju till nio personer.[1]

Skoglundgruppens skrivelse remissbehandlades och upptogs tillsammans med betänkandet *Effektivare konsumentforskning* till behandling vid 1967 års riksdag. I propositionen rekommenderade departementschefen sådana kommittéer. Han fann det sannolikt att de skulle kunna göra värdefulla insatser som förmedlare av konsumentinformation. En försöksverksamhet bedömdes kunna ge underlag för att avgöra hur verksamheten skulle bedrivas och organiseras i framtiden. Försöksverksamheten skulle drivas i de stora löntagarorganisationernas regi. Erforderliga medel skulle erhållas genom konsumentrådet. Frågan

---

[1] Skrivelse till Handelsdepartementet från Gösta Skoglund 1966-12-28, i *Vill Du komma till tals?* s 42f

om att inrätta kommunala nämnder skulle närmare prövas sedan man fått erfarenhet av försöksverksamheten (prop 1967:75). Försöksverksamheten kan därmed sägas ha fått viss "statlig auktorisation".

Skoglundgruppen överlämnade sin slutrapport till handelsministern i mars 1968. Det är en delvis ny bild av konsumentens situation som här tecknas och en annan problemuppfattning än tidigare (se kapitel 5). Men det är samma styrmedel och styrningsmål som tidigare. Konsumentupplysning är nödvändig för att hindra ett samhällsekonomiskt och från individens synpunkt otillfredsställande utnyttjande av resurserna. Tyngdpunkten ligger otvivelaktigt på konsumentupplysning, och här bör samhällets insatser förstärkas. Priskontrollerande åtgärder medför risker för minskad konkurrens, lägre utvecklingstakt etc. Konkurrensfrämjande åtgärder betecknas som betydelsefulla. Målet är ytterst "den väl fungerande konkurrensen" ("Om konsumentpolitik", i *Vill Du komma till tals?* s 44ff).

Organisatoriskt ansåg gruppen det ändamålsenligt med ett sammanhållet system för den statliga konsumentpolitiska verksamheten. Till ett centralt organ borde föras den konsumentinriktade delen av SPKs verksamhet, VDNs verksamhet och delar av konsumentinstitutets och konsumentrådets verksamhet. Konsumentrådet skulle emellertid stå kvar som ett anslagsfördelande forskningsråd. Det centrala organets uppgift skulle vara att ansvara för kontakterna med konsumenter och näringsliv.

Regionalt föreslogs en organisation med anknytning till priskontroll- och hemkonsulentorganisationen med lokala stödjepunkter där konsumenterna kunde föra fram sina önskemål till näringslivet, hämta information i lokala förhållanden, få upplysning om vart de kunde vända sig med reklamationer etc.

Skoglundgruppens slutrapport är således intressant av flera skäl. Vi finner här ett av de första kraven på ett sammanhållet system för konsumentpolitiken, ett "konsumentverk", som har ansvaret för den statliga verksamheten. Vidare finner vi det kanske första förslaget om kommunal konsumentpolitisk verksamhet.

Slutrapporten överlämnades till konsumentutredningen. Vi skall senare se att gruppens förslag fick stöd hos utredningen.

Mot konsumentpolitisk samordning

Den tidigare nämnda konsumentupplysningskommittén redovisade sitt uppdrag i *Konsumentupplysning, principer och riktlinjer* (SOU 1968:58). Kommittén skulle enligt sina direktiv inrikta utredningsarbetet på främst principiella frågor av teknisk, rättslig och administrativ art. I administrativt hänseende skulle frågor om bättre samordning och bättre resursutnyttjande vid undersöknings- och upplysningsverksamheten träda i förgrunden.

Huvuddragen i Skoglundgruppens slutrapport återfinns i betänkandet. Kommittén ägnade ett särskilt avsnitt åt allmänna synpunkter på konsumentupplysningen. Därvid konstaterades bl a att upplysning har den dubbla uppgiften att påverka såväl konsumenter som producenter och bidra till att varusortimentet blir så ändamålsenligt som möjligt för båda parter. Det senare tänks dock ske långsiktigt genom marknadskrafternas spel.

För det andra tog kommittén upp förslagen att inrätta ett centralt konsumentpolitiskt organ. Kommittén fann att splittringen i organisatoriskt hänseende har olägenheter och uttalade sympatier för tankarna på ett ”konsumentverk”. ”Verksamheten på konsumentforsknings- och konsumentupplysningsområdet med ett stort antal däri engagerade institutioner, såväl statliga som halvstatliga och privata, företer för närvarande en mycket splittrad bild. Härigenom försvåras vidareupplysarnas och framförallt konsumenternas möjligheter att skaffa sig en samlad överblick över aktuella konsumentfrågor.” Med hänvisning till att konsumentutredningen skulle ta ett samlat grepp på organisationsfrågorna gick kommittén emellertid inte vidare in på dessa.

Kommittén föreslog vidare att konsumentrådet snarast skulle ta initiativ till att i samverkan med Radionämnden, Pressens Opinionsnämnd och Näringslivets Opinionsnämnd inrätta ett gemensamt organ, en konsumentupplysningsnämnd. Nämndens huvuduppgift skulle vara att självständigt pröva anmärkningar

mot undersökningar som låg till grund för konsumentupplysning, redovisa resultat från sådana undersökningar samt pröva frågor om upplysning som inte föll inom övriga organs verksamhetsområden.

Betänkandet föranledde inget regeringsförslag. Liksom Skoglundgruppens slutrapport överlämnades konsumentupplysningskommitténs betänkande istället till konsumentutredningen för att övervägas vid dess arbete.

Men vilka var då aktörerna i det konsumentpolitiska spelet under 60-talet? Det fanns debattörer – Lillemor Erlander, Sven Lindqvist, Villy Maria Lundberg, Åke Ortmark, Turid Ström m fl – som kritiserade reklamens roll i samhället. Många krävde ökade insatser för konsumentupplysning.[1] Men utvecklingen skulle inte ta den bana de senare önskade. 70-talet skulle i stället bli riktlinjearbetets decennium – producentpåverkande åtgärder skulle ställas i centrum.

Löntagarorganisationerna visade under 60-talets sista år ett gryende intresse för vad som nu allmänt börjat kallas konsumentpolitik; termen ”konsumentpolitik” präglades när handelsminister Gunnar Lange 1967 tillsatte konsumentutredningen. Men riksdagsdebatten var ytterst begränsad decenniet igenom. Regeringen var emellertid huvudaktören och tillsatte ett otal utredningar och initierade de begränsade reformer som genomfördes; det rörde sig som framgått nästan uteslutande om reformer för att effektivisera existerande styrmedel.

Sammanfattning

Statsmakternas konsumentpolitiska ställningstagande förändras föga under 60-talet. Målen för styrningen av konsumtionsprocessen består. Politikernas uppfattning om konsumenternas problem är tämligen okomplicerad. Konsumenternas ställning på marknaden skall förbättras och stödjas. De problem som konsu-

---

[1] Det fördes en debatt om reklamens roll. Se t ex Albinsson, G, m fl, *Reklam och konsumentupplysning*, 1965; Lindqvist, S, *Reklamen är livsfarlig*; Ortmark, Å, *Sveket mot konsumenterna*, 1963. Författarna pläderar för ökad konsumentupplysning.

menten möter uppfattas allmänt som begränsade. Samtidigt förefaller det ändå som om statsmakterna börjar finna konsumentens köpsituation mer problematisk än tidigare. Ett ökat utbud av sinsemellan i stort likvärdiga produkter har gjort det svårt för konsumenten att orientera sig på marknaden. Många produkter är tekniskt komplicerade och det krävs fackkunskaper för att bedöma dem. Konsumenten kan inte avgöra om en produkt besitter önskad kvalitet eller om priset är skäligt. Tron på marknaden är emellertid ändå fortfarande mycket stark. Det gäller att slå vakt om den decentraliserade marknadsekonomin, den fria konkurrensen, och värna om konsumenternas ställning på marknaden. De övergripande styrmålen kan sägas vara "den väl informerade konsumenten" och "den väl fungerande konkurrensen".

Även styrmedlen består och statsmakterna litar till informativa styrmedel riktade till konsumenterna. Konsumentupplysningen – information om priser, varor och tjänster och utredningsresultat – skall effektiviseras. 60-talet var konsumentupplysningens förlovade decennium. Det gäller att åstadkomma effektivare prisövervakning och effektivare konsumentforskning för att få fram underlag för upplysningsverksamheten. Åtgärderna för att påverka producenterna är få och inskränker sig till konkurrensfrämjande åtgärder. Producentpåverkande åtgärder existerar inte.

Få förändringar av de offentliga konsumentpolitiska organen genomfördes under 60-talet. Den organisatoriska strukturen vid 60-talets ingång består tio år senare. På den statliga sidan skedde emellertid en begränsad personalförstärkning. Därtill genomfördes vissa mindre inomorganisatoriska förändringar. På initiativ av det socialdemokratiska partiet och LO inrättades på försök s k lokala konsumentkommittéer.

Under 60-talets sista år kom emellertid utredningar med förslag om mer betydelsefulla organisatoriska förändringar. Skoglundgruppen ansåg att lokala konsumentkommittéer borde upprättas i hela landet, eventuellt inordnas inom ramen för en primärkommunal nämnd. Kommittén ansåg att frågan om kom-

munala konsumentnämnder borde prövas, ett förslag som också återfinns i konsumentupplysningskommitténs betänkande. Vidare framfördes för första gången av en offentlig utredning tankarna på ett "konsumentverk".

Det dröjde ända fram till 1967 innan termen "konsumentpolitik" lanseras. Det sker samtidigt som löntagarorganisationerna börjar intressera sig för politikområdet. Men det är regeringen som är huvudaktör och initierar 60-talets reformer. Under decenniet arbetar ett stort antal utredningar, men de reformer som genomförs är ytterst begränsade. Intresset för konsumentpolitiken i riksdagen var fram till 60-talets slut ytterligt lågt.

3 Från konsumentupplysning till producentpåverkan — 70-talet

Konsumentskyddande lagstiftning

De offentliga konsumentpolitiska åtgärder som vidtogs före 70-talet riktade sig i huvudsak till konsumenternas ställning på marknaden. Statsmakterna gav uttryck för en positiv syn på marknadskrafterna, och styrmedlen syftade till att öka konsumenternas möjligheter att agera såsom den ekonomiska teorin förutsätter. Även de styrmedel som riktades mot producenterna var ämnade att främja konkurrensen på marknaden.

Men en vindkantring inträder vid 70-talets ingång. Statsmakternas verklighetsuppfattning förändras; de fria marknadskrafternas spel sägs nu medföra många negativa konsekvenser, och konsumenternas möjligheter att hävda sina intressen gentemot producenterna betraktas som begränsade; ett omfattande utbud av sinsemellan i stort likvärdiga produkter har gjort det svårt för konsumenterna att orientera sig på marknaden; nya marknadsförings- och försäljningsmetoder har satt konsumenterna i underläge i förhållande till producenterna; utbudet av varor är stort och konsumenten kan inte skaffa sig överblick; många produkter är tekniskt komplicerade och det krävs fackkunskaper för att bedöma dem; konsumenten kan inte avgöra om den produkt han väljer besitter önskad kvalitet och om priset är skäligt; konsumenternas ställning försämras av att företagen och deras branschorganisationer i allmänhet ensidigt kan bestämma köpevillkoren; utvecklingen på företagarsidan har gått mot ökad koncentration och organisationsbildning, medan motsvarande utveckling saknas på konsumentsidan. Omdömen av detta slag hade börjat framträda redan i konsumentupplysningskommit-

téns betänkande. De framträder klart uttalade i regeringens konsumentpolitiska propositioner i början av 70-talet.[1]

Samtidigt uppkommer nya mål och medel i konsumentpolitiken och åtgärder riktade mot producenterna föreslås. Nu räcker inte konsumentupplysning långt. I en lägesrapport från konsumentutredningen, *Synpunkter på den framtida konsumentpolitiken* från december 1969, finner vi krav på producentpåverkande åtgärder. Det är här termen "producentpåverkan" lanseras – en term som skulle visa sig bli central i den konsumentpolitiska debatten för lång tid framöver. Utredningen skrev: "Vid sidan av konsumentpolitiska åtgärder som direkt förstärker hushållens planerings- och kontrollresurser bör en grundläggande princip vara att öka inflytandet, stärka människors skydd och stöd genom *producentpåverkan*. Denna term kan stå som en samlande benämning på konsumentpolitiska åtgärder riktade till företag och myndigheter i avsikt att direkt påverka dessa i utformningen av handlingsprogram, så att enskilda människors och hushålls grundläggande problem blir bättre lösta" (Ds H 1969:5). Nu skall producenterna påverkas direkt och inte enbart indirekt på marknaden; producenterna skall bli föremål för styrning.

Regeringen gav i en promemoria i mars 1970 en samlad presentation av konsumentpolitiska åtgärder. Där framgår att det nu är producenterna som är det centrala styrningsobjektet. Åtgärder bör vidtas så att näringsverksamheten – med den rådande vidsträckta näringsfriheten, konkurrensfriheten och avtalsfriheten – drivs i former som inte strider mot konsumenternas intressen. Konsumentintresset bör tas tillvara genom en aktiv konsumentpolitik som spänner över många områden och arbetar med många instrument. Konsumenterna är svaga och behöver skyddas. En lag om otillbörlig marknadsföring samt en

---

[1] Se t ex prop 1970:57 s 55ff, 1972:33 s 58 ff. Se även *Socialdemokratisk konsumentpolitik*. Rapport från SAP–LOs konsumentpolitiska arbetsgrupp till 1972 års kongress.

lag med förbud mot otillbörliga avtalsvillkor är nödvändiga för att skydda konsumenterna.[1]

1971 trädde lagen om otillbörlig marknadsföring i kraft och ersatte delar av 1931 års lag om illojal konkurrens. Den nya lagen innehöll en vidsträckt generalklausul, tillämplig på reklamåtgärder och andra marknadsföringsåtgärder för varor och tjänster. Klausulen föreskrev förbud mot reklamåtgärd eller annan handling som strider mot "god affärssed eller på annat sätt är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare" (SFS 1970:412 1§).

I regeringsförslaget hävdades att en politik med fri effektiv konkurrens inte är tillräcklig för att det marknadsekonomiska systemet skall fungera på ett för konsumenten tillfredsställande sätt. Vid sidan av konsumentupplysningen bör rättsregler införas som direkt skyddar konsumenten mot ohederliga eller på annat sätt skadliga metoder i reklam och marknadsföring (prop 1970:57). Det skall ske genom *offentlig styrning* – och detta är något helt nytt. Regeringen ansåg att samhället borde ha ett förstahandsansvar för att en god etisk standard skulle iakttas i reklam och marknadsföring, att detta borde garanteras genom lagstiftning och att normbildningen var en angelägenhet för offentliga organ.

Ett halvår senare infördes lagen om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor. En balans mellan avtalsparterna sågs nu som en förutsättning för att ett system med fullständig näringsfrihet och oinskränkt avtalsfrihet skulle fungera socialt och ekonomiskt tillfredsställande. Balansen tänktes enligt regeringen kunna bli återställd även här genom offentlig styrning, genom näringsrättslig lagstiftning och säkerställan att önskvärda förändringar i formulären kom till stånd. Lagstiftningen byggdes åter upp kring en generalklausul, som gav ett nyinrättat organ möjligheter att ingripa med förbud mot oskäliga avtalsvillkor (prop 1971:15;

---

[1] Promemoria angående vissa konsumentpolitiska frågor, Handelsdepartementet 18/3 1970. Se även promemoria angående konsumentpolitik, Handelsdepartementet 6/5 1971.

SFS 1971:112). Även här finner vi således offentlig styrning av producenterna, och vi kan nu tala om producentpåverkande åtgärder.

Med denna konsumentskyddande lagstiftning infördes alltså nya styrmedel riktade mot producenterna. Det som senare skall komma att kallas riktlinjer diskuteras överhuvudtaget inte i förarbetena. Men vilka organ skulle handha denna nya styrning? Regeringen ansåg att det för lagarnas tillämpning krävdes nya myndigheter.

Konsumentombudsman och marknadsråd

Det första utredningsförslaget om inrättande av ett konsumentombudsmannaämbete kom, som redan nämnts, redan 1966 i betänkandet *Prissamverkan och konkurrens* (SOU 1966:48). Enligt utredningen borde på ämbetet ligga en rad olika arbetsuppgifter. Hit ansågs höra åtgärder mot vilseledande reklam och oskäliga försäljningsvillkor samt vissa produktsäkerhetsfrågor. Ombudsmannen skulle ha till uppgift att tillse att lagregler och andra normer på konsumentskyddets område efterlevdes. I uppgiften ingick att verka för ett på lämpligt sätt utbyggt konsumentskydd.

Utredningen om otillbörlig konkurrens föreslog när det gällde att beivra överträdelser av bestämmelser om otillbörlig marknadsföring att förbud skulle kunna meddelas av allmän domstol (SOU 1966:71).

Förslaget att allmän domstol skulle ha ansvar för att lagen om otillbörlig marknadsföring följdes fick inte gehör hos regeringen. En departementsutredning tillsattes för att klarlägga de organisatoriska frågorna. Kommittén redovisade sitt uppdrag i en promemoria som i stort följde departementschefens riktlinjer. Utredningen utarbetade förslag om inrättande av ett konsumentombudsmannaämbete och ett marknadsråd. Regeringen hade framhållit att flera skäl talade för en sammankoppling mellan myndigheterna med uppgift att övervaka efterlevnaden av konkurrensbegränsningslagen och den organisation som skulle svara för tillämpningen av den nya generalklausulen om otillbörlig

reklam och marknadsföring; klausulen fick inte tillämpas så att den kom i konflikt med principerna bakom konkurrensbegränsningslagen. Samtidigt fick inte principen om fri konkurrens ges så stor räckvidd att den sanktionerade otillbörliga konkurrensmetoder. Regeringens övervägande mynnade ut i att den dömande funktionen borde förenas i ett organ, medan övervakningsuppgifterna borde anförtros en ombudsman för vartdera området. Den gemensamma dömande instansen skulle kallas marknadsråd och en ombudsman för marknadsföringsfrågor konsumentombudsman (Ds Ju 1969:27). Statsmakterna gjorde därmed den bedömningen att nya samhällsorgan erfordrades, eftersom staten påtagit sig nya samhällsuppgifter.

Regeringens förslag om inrättande av ett KO-ämbete och ett marknadsråd – marknadsrådet skulle överta näringsfrihetsrådets funktioner – återfinns därför i proposition om lagen om otillbörlig marknadsföring. En konsumentombudsman (KO) skall övervaka marknaden och föra talan om förbud inför ett marknadsråd. Vid ärenden av mindre vikt skall KO kunna meddela förbudsföreläggande. KOs uppgift bör alltså i första hand vara förhandlande och marknadsrådets dömande (prop 1970:57; SFS 1970:412). På detta sätt fick vi genom marknadsrådet en sammankoppling mellan de konkurrensfrämjande och producentpåverkande åtgärderna, och båda organen inrättades för att administrera delar av den nya statliga konsumentpolitiken.

När förslaget om lag mot oskäliga avtalsvillkor lades fram 1970 fanns således redan tankar på en konsumentombudsman och ett marknadsråd. Justitiedepartementets utredare föreslog därför att avtalsvillkorslagens generalklausul skulle tillämpas av de föreslagna nya organen. Marknadsrådet skulle enligt förslaget kunna förbjuda en producent att bjuda ut en vara eller tjänst på villkor som ansågs otillbörligt gynna näringsidkaren. Förbudet borde således avse den framtida användningen av avtalsklausul som kunde anses otillbörlig. Vite kunde dömas om det inte ansågs ”obehövligt”. I ärenden av mindre vikt skulle KO kunna meddela förbud och endast i mer betydelsefulla fall lämna över ärenden till marknadsrådet (Ds JU 1970:3). Regeringen

följde utredningsförslaget på dessa punkter (prop 1971:15).

Med inrättandet av KO och marknadsrådet gled således tonvikten i den egentliga konsumentpolitiken över från konsumentupplysning till producentpåverkan. Styrningsmålet försköts från "den väl informerade konsumenten" och "den väl fungerande konkurrensen" mot "den väl skyddade konsumenten". Nya styrmedel infördes och konsumentskyddande åtgärder vidtogs. Men det skulle ännu dröja ett antal år innan de tankar på en samordnad konsumentpolitisk organisation som fötts i mitten av 60-talet tog fastare form. Den statliga konsumentpolitiska organisationen 1970 framgår av tablå 3:1.

1973 ändrades marknadsrådets namn till marknadsdomstolen. Namnändringen skedde efter framställning från marknadsrådet i anslutning till att konkurrensbegränsningslagen ändrades.

Tablå 3:1 Statlig konsumentpolitik. Centrala enheter med konsumentpolitiska uppgifter inom handelsdepartementets verksamhetsområde budgetåret 1970/71.

Statliga åtgärder	Styrning riktad mot	Ämbetsverk
Konsument-upplysande	Konsumenterna	Statens Institut för Konsumentfrågor, Statens Konsumentråd, SPK, VDN
Producent-påverkande	Producenterna	
Priskontrollerande	Producenterna	
Konkurrens-främjande	Producenterna	Marknadsrådet, NO

Centralt organ för konsumentfrågor

Konsumentutredningen hävdade i sin lägesrapport att helt andra krav än tidigare måste ställas på enhetlig ledning och planering av samhällets konsumentpolitiska verksamhet. De riktlinjer utredarna förordade sades leda till att många helt eller delvis nya uppgifter kom att inrymmas i verksamheten. De fann att detta bäst kunde tillgodoses av ett nytt organ för konsumentfrågor, som gavs det samlade ansvaret för att statsmakternas intentioner på konsumentområdet omsattes i praktisk verksamhet (Ds H 1969:5).

Det nya centralorganet borde enligt utredningen överta ansvaret för huvuddelen av de uppgifter som åvilade de befintliga organen på området, dvs konsumentrådet, konsumentinstitutet, SPK och varudeklarationsnämnden. Vissa av de arbetsuppgifter som dittills utförts av dessa myndigheter skulle emellertid överföras till andra organ. Kartell- och storföretagsregistren samt utredningsverksamheten i konkurrensbegränsningsärenden skulle t ex övertas av näringsfrihetsombudsmannen.

Målen är nu helt andra än tidigare och styrmedlen avser inte längre att uteslutande påverka konsumenterna. Den grundläggande uppgiften för det nya konsumentorganet borde vara att bevaka och skapa opinion i frågor om skydd, stöd och inflytande åt konsumenterna. Verksamheten skulle främst inriktas på utveckling av metoder att fånga upp konsumentproblem och på att förmedla kunskaper om behovs- och problemområden till de samhällsorgan som kunde vidta åtgärder till konsumenternas skydd. Centralorganet skulle samarbeta med organisationer som företrädde kollektiva konsumentintressen, planera och initiera forsknings- och informationsinsatser i vid mening samt ha rätt att samråda och förhandla med företag och näringslivsorganisationer.

Utredningen gav flera motiveringar för en långtgående organisatorisk integration. För det första ger en samordning möjligheter till en total och balanserad problemsyn avseende konsumenternas olika behovsområden. Med en enhetlig organisation kan varje behovsområde behandlas ur alla aspekter. De existerande

organisationerna ansågs inte ge denna möjlighet beroende på att de i huvudsak var funktionsinriktade, dvs var och en behandlade endast funktionellt avgränsade områden såsom t ex provning och kvaliteter, prisfrågor, varudeklarationer etc. För att få till stånd en samlad syn på konsumenternas behov krävdes på varje problemområde ett nära samarbete mellan experter från olika ämnesområden. Utredarna ansåg att sådant samarbete fordrade mycket nära kontakter och att detta underlättades inom ramen för en och samma organisationsenhet.

Åter framgår att målen, medlen och organisationen har förändrats. Nu skulle också olika inslag av producentpåverkan ingå. Lägesrapporten medförde emellertid inget regeringsförslag och konsumentutredningen fick istället tilläggsdirektiv. Utredningen ombads att utarbeta ett förslag till ett statligt konsumentverk.

Drygt två år senare i mars 1971 avgav konsumentutredningen sitt huvudbetänkande, *Konsumentpolitik – riktlinjer och organisation* (SOU 1971:37). Utredarnas verklighetsuppfattning är densamma som tidigare: insatserna på konsumentområdet har hittills i stor utsträckning präglats av begränsningar i mål och arbetssätt. Verksamheten sägs närmast vara byggd på ett konkurrensekonomiskt synsätt. Insatserna har främst ägnats dels konkurrens- och prisövervakning, dels undersökning av varors egenskaper. Detta arbete har gett underlag för information som bl a syftar till att göra konsumenterna bättre skickade att utnyttja sina resurser och påverka prissättning, varuutveckling och andra förhållanden på marknaden.

Men detta är inte tillräckligt. Utredarna pläderar åter för en ny och aktiv konsumentpolitik. Nu krävs en samlad målsättning. Breda insatser och ökad uppmärksamhet bör ägnas konsumentfrågorna. En fast sammanhållen och enhetlig konsumentpolitik bör administreras av ett konsumentverk.

Förslagen i konsumentutredningens huvudbetänkande – och det gäller kanske i än högre grad ordvalet – är ändå väsentligt försiktigare än i lägesrapporten. När det nya konsumentverket föreslås, är dess huvuduppgift att effektivisera och samordna

främst de befintliga konsumentpolitiska styrmedlen. I regeringsförslaget är inte det nya verkets primära uppgift att påverka producenterna, även om producentpåverkande åtgärder är en gren av styrmedelsarsenalen.

I en proposition till vårriksdagen 1972 fullföljde regeringen konsumentutredningens förslag om ett centralt organ för konsumentfrågor. I regeringsförslaget föreslogs att ett konsumentverk skall inrättas den 1 januari 1973. Därvid förutsattes att verksamheten vid konsumentrådet, konsumentinstitutet och varudeklarationsnämnden skulle upphöra. SPK lämnades utanför reformen. Enligt departementschefen var sammanslagningen ett led i den nya aktiva konsumentpolitiken, ett sätt att bättre tillvarata konsumenternas intressen samt att effektivare föra ut de konsumentpolitiska styrmedlen: "Jag har tidigare angivit att målet för konsumentpolitiken bör vara att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden. Enligt min uppfattning bör därför det huvudsakliga målet för konsumentverkets arbete vara att stödja hushållen i deras strävan att utnyttja sina resurser så att de egna behoven tillgodoses" (prop 1972:33).

Vi ser här ånyo ett exempel på att statsmakternas verklighetsuppfattning har förändrats: marknadskrafternas fria spel medför en rad olägenheter och konsumenterna har en svag ställning i det marknadsekonomiska spelet. För att komma till rätta med problemen föreslås – och genomförs – konsumentpolitiska reformer. Vi ser här en konsumentpolitisk offensiv från regeringen. Ett viktigt led i det konsumentpolitiska ställningstagandet vid 1972 års riksdag är den organisatoriska samordningen . Statsmakternas uppfattning hade lett till önskemål om en fast sammanhållen och enhetlig konsumentpolitik. Genom en sammanslagning av de befintliga organen skulle verksamheten samordnas och effektiviseras och med bildandet av konsumentverket fullföljdes övergången från en passiv till en aktiv konsumentpolitik, från konsumentupplysning mot producentpåverkan. Därigenom – och med andra konsumentpolitiska reformer – skulle mer övergripande syften uppnås, såsom att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden.

Kommunal verksamhet

Förslag om lokal konsumentpolitisk verksamhet framfördes första gången av Skoglundgruppen i en skrivelse till handelsministern 1966. Frågan om att inrätta kommunala konsumentnämnder skulle prövas av konsumentutredningen, sedan den fått erfarenheter av den försöksverksamhet med lokala konsumentkommittéer som startats på Skoglundgruppens initiativ.

Konsumentutredningen hävdade i sin lägesrapport att det föreslagna konsumentverket bör få tillgång till ett nät av lokala enheter. Men dessa sågs snarast som ett bihang till den planerade centrala organisationen för konsumentfrågor; den nya myndigheten behövde lokala enheter för att kunna fylla den problemuppfångande uppgiften (Ds H 1969:5).

I sitt huvudbetänkande hävdade utredningen att försöksverksamheten understrukit behovet av en lokal konsumentpolitisk verksamhet och att den borde utgöra ett betydelsefullt inslag i utvecklingen mot en ny konsumentpolitik. Utredningen föreslog frivilliga kommunala konsumentnämnder. Formerna för den kommunala verksamheten borde inte författningsregleras. Verksamheten skulle vara frivillig såväl beträffande inriktningen som organisationen. Utredningarna förutspådde emellertid att formen med särskild nämnd efter hand blev allmänt anlitad i kommunerna (SOU 1971:37).

Konsumentutredningen ansåg emellertid det inte vara möjligt att ge de frivilliga kommunala konsumentnämnderna samma uppgifter som kommittéerna. En orsak som utredningen pekade på var att kommunerna enligt kommunallagens bestämmelser inte får gynna särskilda partsintressen. De kommunala nämnderna bör därför istället ha till uppgift att lämna råd till konsumenterna, aktivt informera dem samt samla och registrera konsumentproblem. Nämnderna skall inte kunna engagera sig direkt i reklamationstvister och därvid ta konsumentens parti. Ett sådant engagemang sades innebära att särskilda partsintressen gynnas.

Regeringen fullföljer konsumentutredningens tankar och hävdar att lokal verksamhet bör vara en uppgift för offentliga organ:

kommunerna har betydligt större möjligheter att komma i kontakt med medborgarna än ett centralt organ. De har också uppgifter som ligger konsumentpolitiken nära. Några kommuner bedriver redan konsumentpolitisk verksamhet, och för konsumentverkets arbete är det enligt regeringen värdefullt att få information från en lokal verksamhet. Sådan information bör kunna spela en stor roll för verket när det gäller att få en bild av konsumenternas praktiska problem. De förslag till inriktning och organisation för den lokala verksamheten som utredningen föreslog anses emellertid vara alltför vittgående (prop 1972:33).

Regeringsförslaget tilldelar därför konsumentnämnderna en väsentligt mer passiv roll. Uppgiften för det kommunala organet skall endast vara att svara på allmänhetens frågor och lämna råd och anvisningar till konsumenterna. Utformningen av verksamheten skall kommunerna själva få avgöra. Regeringen pekar på några alternativ, varav ett är att inordna verksamheten i den sociala servicen. Inom de sociala servicecentra som växer fram i vissa kommuner bör det kunna bli en naturlig uppgift att även bistå konsumenten med råd och upplysningar. En annan möjlighet vore att bygga upp mera fristående rådgivningsinstanser inom kommunerna.

Riksdagens beslut i enlighet med regeringens förslag innebar att lokala konsumentnämnder eller konsumentkommittéer kunde inrättas med ett visst stöd från statens sida fr o m 1973. Detta stöd skulle bestå i att vid behov ge kommunerna råd och upplysningar för det löpande arbetet. De regionala konsumentpolitiska organen fick i uppgift att lämna sådant bistånd. Nämnden blev därmed fakultativ och speciallagstiftning reglerar inte dess verksamhet till skillnad från bl a social centralnämnd, byggnadsnämnd och skolstyrelse.

I promemorian *Kommunal konsumentpolitisk verksamhet, innehåll och organisation* lade en arbetsgrupp inom handelsdepartementet ett nytt förslag om kommunernas medverkan i konsumentpolitiken (Ds H 1974:1). Utredningen redovisade kommunernas verksamhet per den 1 juni 1974. Vid denna tidpunkt var verksamheten mycket begränsad och endast tre kommuner hade

inrättat en kommunal konsumentnämnd. Drygt hälften av kommunerna hade anställt eller avdelat någon för konsumentpolitiska uppgifter. En anledning till att den kommunala konsumentpolitiska verksamheten inte nått större omfattning var, enligt arbetsgruppen, osäkerhet om verksamhetens innehåll. Gruppen ville därför närmare ange de uppgifter som borde utgöra grunden för verksamheten. Vad gäller organisationen föreslog utredarna att kommunerna gavs möjlighet att inrätta tjänster som kommunala konsumentsekreterare.

I en proposition med anledning av arbetsgruppens betänkande föreslogs en betydande utbyggnad av kommunernas medverkan i konsumentpolitiken. Regeringen påpekade åter att en lokal verksamhet måste vara en kommunal angelägenhet. Hur organisationen närmare utformas skulle emellertid även framdeles kommunerna själva avgöra. Regeringen utgick emellertid ifrån att kommunerna fann det naturligt att förankra verksamheten hos förtroendemän. Vidare utgick den från att en ”konsumentsekreterare” tillsattes för det löpande arbetet i kommunen (prop 1975:40). Genom detta regeringsförslag fick också konsumentverket en förstärkning som skulle göra det möjligt för verket att ge kommunerna hjälp i det konsumentpolitiska arbetet.

Med utgångspunkt från utredningens och regeringens motivering för förslagen var motivet en effektivisering av den kommunala konsumentpolitiska verksamheten. Genom en utbyggd verksamhet kunde konsumenternas intressen tillgodoses bättre än tidigare. Uppgiften skulle vara att ”ge vägledning till enskilda konsumenter och därutöver att lämna allmän information i konsumentfrågor, rapportera förhållanden av intresse till centrala myndigheter, avge remissyttranden samt stödja konsumentpolitiska aktiviteter i kommunen” (NU 1975:26).

Denna gång fick riksdagens beslut om kommunal verksamhet stor genomslagskraft ute i kommunerna. Kommunal konsumentpolitisk verksamhet fanns vid 1976 års början införd i 95 av landets 278 kommuner. Ett år senare fanns verksamhet i 173 kommuner. Om verksamhetens organisatoriska förankring föreligger följande uppgifter:

Kommunala organ med konsumentpolitisk verksamhet
(antal kommuner)

	Juli 1975	Januari 1976	Januari 1977
Konsumentnämnd	10	26	52
Konsumentutskott	1	8	23
Kommunstyrelse	48	50	85
Annan ansvarig	10	11	13
	69	95	173

Källa: Näringsutskottet 1975/76:31; Kommunal konsumentpolitisk verksamhet – enkät 1977-01-01 (PM Svenska kommunförbundet).

Bildandet av konsumentverket var en pusselbit i det nya konsumentpolitiska ställningstagandet. En annan bit var förslaget om lokal konsumentpolitisk verksamhet. Dessa frivilliga nämnder skulle bistå konsumentverket i dess problemuppfångande verksamhet och därmed indirekt bidra till verkets nya producentpåverkande uppgifter. Tyngdpunkten ligger emellertid på råd till konsumenten, såväl före som efter köp. Konsumentsekreteraren och konsumentnämnden eller motsvarande får således endast ge råd och inte företräda konsumenten och kan aldrig – med nuvarande kommunallagstiftning – bli en kommunal KO. Någon diskussion om speciallagstiftning och obligatoriska nämnder fördes inte. Av motiveringarna för detta frivilliga organ att döma förefaller de dock vara ett uttryck för en höjd ambitionsnivå i konsumentpolitiken.

Regional verksamhet

Hemkonsulentorganisationen började byggas upp redan omkring 1910 i hushållningssällskapens regi. När hushållningssällskapens statsunderstödda verksamhet 1967 överfördes till statliga organ blev hemkonsulenterna tjänstemän i lantbruksnämnderna. 1970 överflyttades organisationen till länsstyrelserna, och konsumentinstitutet fick i uppdrag att svara för ledningen av konsulentverksamheten. När konsumentverket inrättades 1973 övertogs uppgiften av verket. Verksamheten är emellertid idag

begränsad och antalet tjänster uppgår till cirka 40 (prop 1978:16).

Hemkonsulenternas arbete var tidigare inriktat på rådgivning till enskilda hushåll samt medverkan i viss utbildningsverksamhet. De riktlinjer för konsumentpolitiken som fastställdes 1972 – i samband med inrättandet av konsumentverket – innebar att hemkonsulenternas uppgift skulle vara dels att stödja och främja utvecklingen av den kommunala konsumentpolitiska verksamheten, dels att förmedla material och synpunkter till konsumentverket (prop 1972:33). Hemkonsulenterna skulle så att säga vara samordnande organ på regional nivå.

När statsmakterna drog upp riktlinjerna för kommunernas medverkan i konsumentpolitiken, i den tidigare nämnda propositionen till 1975 års riksdag, avvisade handelsministern önskemål som framförts om att den kapacitet som hemkonsulenterna fick genom den utvidgade kommunala verksamheten nu skulle användas för ökade informations- och kampanjaktiviteter på regional nivå. Inom ramen för en oförändrad statlig medelstilldelning kunde inte dessa önskemål tillgodoses, samtidigt som konsumentverket gavs nödvändiga resursförstärkningar. Tankarna att hemkonsulenttjänsterna skulle dras in och de frigjorda resurserna istället användas till förstärkningar av konsumentverket var därför i princip riktiga, hävdade handelsministern i propositionen. Därigenom tillfördes konsumentverket den sakkunskap om konsumtions- och kapitalvaror, hushållsekonomi etc som hemkonsulenterna representerar (prop 1975:40).

Propositionens förslag rörande hemkonsulenttjänsterna kritiserades från många håll, bl a i motioner av företrädare för samtliga partier. I flertalet fall yrkades att tjänsterna skulle behållas, i några fall att hemkonsulentorganisationen skulle få bestå, åtminstone tills vidare, och att frågan skulle prövas på nytt. Genomgående uttalade motionärerna tvivel på att en tillräckligt utbyggd kommunal konsumentpolitisk verksamhet skulle stå till buds inom en snar framtid. I flera motioner poängterades också den allmänna betydelsen av en regional förbindelselänk mellan centrala och regionala organ på konsumentpolitikens område (se

t ex mot 1975: 1853, 1889–91, 1893–96).

Näringsutskottet gick inte på propositionens linje. Utskottet hävdade bl a att det inte fanns underlag för ett beslut om indragning av hemkonsulenttjänsterna. Den verksamhet som bedrevs på regional nivå fyllde en viktig funktion, skrev näringsutskottet, och hänvisade till att det endast var ett begränsat antal kommuner som mera aktivt bedrev konsumentpolitisk verksamhet (NU 1975:26). Riksdagen följde utskottet och regeringen uppdrog åt konsumentverket att utfärda anvisningar för hemkonsulenternas fortsatta arbete[1]. De skulle nu också vara konsumentverkets förlängda arm och på lokal nivå fånga upp konsumentproblem.

I och med detta riksdagsbeslut skulle således hemkonsulenternas arbete även framdeles inriktas på att stimulera och stödja kommunal konsumentpolitisk verksamhet. Samtidigt skedde ju en kraftig uppbyggnad av den kommunala verksamheten, och då uppkom frågan om dessa särskilda tjänster skulle vara motiverade när den kommunala verksamheten blivit fullt utbyggd. Med anledning av ett antal motioner om den regionala verksamheten beslöt näringsutskottet att hos regeringen begära en utredning om den regionala verksamheten. Även här bifölls utskottets yrkande (NU 1975/76:31).

I september 1976 tillkallade den socialdemokratiska regeringen en kommitté bestående av 15 personer under ledning av konsumentverkets chef Sven Heurgren för att utreda de 39 hemkonsulenternas arbetsuppgifter. Det sades i utredningsdirektiven vara naturligt att arbetet också i fortsättningen knöts till länsstyrelserna.

Under utbyggnaden av den kommande verksamheten skulle hemkonsulenterna, enligt utredarens förslag, stödja kommunerna vid uppläggningen av rådgivningsarbetet. Den direkta konsumentinformationen borde framdeles åvila kommunerna. Uppgiften att bistå konsumentverket i dess arbete bör dock konsumen-

[1] Regeringens förslag till konsumentpolitiska åtgärder accepterades av riksdagen i samtliga fall under 60- och 70-talen med undantag för detta förslag om indragning av hemkonsulentorganisationen.

terna behålla (SOU 1978:16). Det var därmed endast verksamhetens inriktning som borde ändras och den organisatoriska strukturen skulle bestå.

Konsumentverkets uppgift är idag att främst svara för konsumentskyddande och producentpåverkande åtgärder. Tyngdpunkten i den primärkommunala verksamheten ligger på konsumentupplysning. Men den organisation som vuxit fram på regional nivå innebär att hemkonsulenterna har fått flera helt olika roller. De skall förutom sin traditionella uppgift att svara för konsumentupplysning, ge råd före köp, dessutom medverka i uppbyggandet av primärkommunal konsumentverksamhet. Samtidigt har de tilldelats en annan helt ny roll: de skall utgöra en länk i konsumentverkets problemuppfångande organisation, ge verket underlag för dess producentpåverkande riktlinjearbete.

Utökad konsumentskyddande lagstiftning

I oktober 1975 avlämnade den socialdemokratiska regeringen ett förslag till riksdagen om en ny och betydligt utvidgad marknadsföringslag (prop 1975/76:34). Den skulle ersätta lagen om otillbörlig marknadsföring och innehöll förutom bestämmelser från denna också regler om bl a informationsskyldighet och produktsäkerhet. Frågor om varudeklaration, marknadsföring och produktkontroll hade tilldragit sig stort intresse under de närmast föregående åren. Både utredningar och konsumentpolitiska myndigheter hade kommit med förslag som behandlades i propositionen. Reklamutredningens delbetänkande *Information i reklamen* (SOU 1974:23), varudeklarationsutredningens betänkande *Varudeklaration – ett medel i konsumentpolitiken* (SOU 1973:20), en skrivelse från KO till handelsdepartementet samt en rapport från konsumentverket låg till grund för regeringsförslaget.

Den verklighetsuppfattning som kom till uttryck här låg i linje med den uppfattning som gjort sig gällande tidigare under 70-talet, och frågorna hade starkt samband med vad som nu allmänt kallades ”producentpåverkan”. I direkt kontakt med företagen

skall företagens verksamhet påverkas i en för konsumenterna gynnsam riktning. Denna producentpåverkan kan avse kvaliteten hos varor och tjänster som bjuds ut till konsumenterna. Den kan också gälla det sätt på vilket varor och tjänster marknadsförs, t ex reklamens utformning, försäljningsvillkor och service. Men praktiskt taget ingenting sägs om det riktlinjearbete som pågår i konsumentverket och KO.

Reklamutredningen konstaterade att reklam är den mest betydelsefulla metoden för säljarna att informera konsumenterna om sitt utbud och ofta den enda informationskälla som står till buds. Den information som reklam idag förmedlar är av naturliga skäl inriktad på att lämna upplysningar som talar till säljarens fördel. Om konsumenterna skall få ett bättre underlag för sina köpbeslut kan, enligt utredningen, informationen inte få styras enbart av de enskilda säljarnas bedömningar.

Reklamutredningen hade funnit att lagreglerna beträffande producenternas skyldigheter ifråga om information i reklam och marknadsföring var spridda på ett stort antal författningar, utformade på olika sätt och tillämpade av olika myndigheter. Utredningen konstaterade att systemet inte präglades av någon enhetlighet och att det var först under förarbetet till lagen om otillbörlig marknadsföring som reklamen satts in i ett större samhällsekonomiskt och konsumentpolitiskt sammanhang.

Mot denna bakgrund föreslog reklamutredningen en lag om information i reklam och annan marknadsföring. Enligt denna skulle producenterna kunna åläggas att lämna sådan information om de produkter som de marknadsför, som har ”väsentlig betydelse ur konsumentsynpunkt”.

Varudeklarationsutredningen hade tillkallats i början av 1972. Enmansutredaren Sven Heurgren fick i uppdrag att utreda vissa principfrågor i samband med varudeklarationer och lade fram förslaget i ett betänkande våren 1973. Hans förslag till lag om varudeklaration utformades, hävdade han, med tanke på framtida deklarationsbehov. Heurgren stannade för en fullmaktslag i vilken riksdagen överlämnar åt regeringen eller annan myndighet som regeringen bestämmer att införa deklarationsplikt och -be-

stämmelser. Lagen föreslogs få formen av en central ramförfattning och innehålla allmänna grundläggande principer för varudeklaration. Med stöd av ramförfattningen skulle särskilda tillämpningsförfattningar och -föreskrifter kunna utfärdas i administrativ ordning.

I den föreslagna lagen lämnades öppet vilken myndighet som borde anförtros tillsynen över att lagen och dess tillämpningsbestämmelser efterlevdes. Utredningen förutsatte emellertid att tillsynsuppgifterna i första hand tillkom det nyinrättade konsumentverket. I vissa fall borde även andra myndigheter kopplas in. Ansvaret för att deklarationer upprättades i enlighet med lagens föreskrifter skulle enligt förslaget kunna åläggas tillverkare, importörer och säljare.

I betänkandet föreslogs därför inga organisatoriska förändringar, och de delar av betänkandet som låg till grund för propositionen om ny marknadsföringslag rörde andra delar. Utredningen fick också i allt väsentligt avslag på sina förslag. Huvudpunkten, den nya lagen, förverkligades inte. Omvärderingen av konsumentupplysande åtgärder synes vara en huvudorsak – varudeklarationer och märkningssystem tilldelades nu en mycket blygsammare roll än tidigare.

Heurgren tog i sin skrivelse till handelsdepartementet upp flera frågor rörande lagen om otillbörlig marknadsföring (skrivelse till handelsdepartementet från KO 1974-01-25). Beträffande marknadsföringslagen menade KO att det torde råda en allmän enighet om att erfarenheterna av lagens tillämpning på det hela taget var goda. Sålunda ansåg KO att vilseledande reklam och annan otillbörlig marknadsföring i de flesta fall kunnat effektivt beivras. Lagen var emellertid enligt KOs bedömning bristfällig i några avseenden, bl a möjligheten att ålägga näringsidkare upplysningsplikt och avsaknaden av regler om s k bristtigande reklam. KO ansåg att införandet av särskilda bestämmelser om informationsskyldighet samt tvingande bestämmelser om rättelse av vilseledande reklam borde övervägas. Inte heller här föreslogs organisatoriska förändringar.

Ett annat underlag för propositionen var en rapport, *Lag om*

produktsäkerhet – en principskiss, som konsumentverket hade överlämnat till handelsministern i december 1974. Konsumentverket hade några månader tidigare tillsatt en arbetsgrupp inom verket för att undersöka och om möjligt föreslå en principskiss, som skulle kunna utgöra en produktsäkerhetslag. Arbetet skulle utgå från reklamutredningens och varudeklarationsutredningens förslag.

Verket konstaterade i sin rapport att en allmän produktsäkerhetslag ännu saknas i Sverige. Frågan om produktsäkerhet och -kontroll tas upp i ett stort antal författningar. Konsumentverket ansåg sig inte ha möjligheter att med stöd av den befintliga lagstiftningen ingripa mot farliga produkter. Verket kunde endast genom överläggningar med tillverkare och importörer komma fram till riktlinjer för säkerhet eller överenskommelser om att bristfälliga produkter skulle dras in eller ändras. En produktsäkerhetslag efterlystes (*Lag om produktsäkerhet – en principskiss*, Rapport 1974:12).

Konsumentverket föreslog sig självt som tillsynsmyndighet för den föreslagna lagen. För att undvika kompetenskonflikter och dubbelarbete borde emellertid enligt verket ett nära samarbete etableras med andra myndigheter och organ, såsom KO, livsmedelsverket och produktkontrollnämnden. Inte heller denna utrednings konsumentpolitiska ställningstagande innehöll någon organisatorisk förändring.

Såväl reklamutredningens och varudeklarationsutredningens betänkanden som KOs skrivelse och konsumentverkets rapport remissbehandlades. Därefter lades de till grund för propositionen om förslag till ny marknadsföringslag, som lades fram till höstriksdagen 1975.

I propositionen föreslogs ökade möjligheter att inom ramen för samhällets konsumentpolitik påverka företagens produktutformning och den information som företagen lämnar om sina produkter. I första hand skulle verksamheten precis som tidigare bedrivas i obundna former och bygga på resultat som kunde åstadkommas på frivillig väg. Enligt propositionen borde det emellertid under vissa förutsättningar vara möjligt att vidta

tvingande åtgärder. I detta syfte föreslogs lagstiftning. De nya bestämmelserna skulle tillsammans med de i lagen om otillbörlig marknadsföring tas in i ny, kraftigt utvidgad marknadsföringslag (prop 1975/76:34).

Den nya marknadsföringslagen är uppbyggd kring tre generalklausuler, vilka i allmänna ordalag anger vad näringsidkare skall ta hänsyn till i sin marknadsföring. Det närmare materiella innehållet utformas av marknadsdomstolen i anslutning till beslut i enskilda ärenden. Den första generalklausulen behandlar *otillbörlig marknadsföring* och fördes oförändrad över från den tidigare marknadsföringslagen. Den andra handlar om *informationsskyldighet*. Där föreskrivs att om näringsidkare vid marknadsföring av varor, tjänst eller annan nyttighet underlåter att lämna information, som har särskild betydelse från konsumentsynpunkt, kan marknadsdomstolen ålägga honom att lämna sådan. Den tredje generalklausulen rör frågor om *produktsäkerhet*. Där föreskrivs att om näringsidkare bjuder ut vara, som på grund av sina egenskaper medför särskild risk för skada på person eller egendom, kan marknadsdomstolen förbjuda honom att fortsätta med detta. Därmed hade viktiga delar förverkligats av reklamutredningens och KOs förslag om informationsskyldighet och konsumentverkets förslag om möjlighet till ingripanden mot farliga produkter.

Men nu tvingas statsmakterna ifrågasätta arbetsfördelningen mellan KO och konsumentverket. Vilken myndighet skulle svara för tillsynen och administrationen av den nya lagen? Det fanns många tänkbara lösningar på gränsdragningsproblemen. I propositionen övervägdes några skilda organisationslösningar, andra framfördes av remissorganen.

Det alternativ som föredrogs av regeringen bedömdes kunna förverkligas endast inom ramen för en gemensam organisation för KO och konsumentverket. En sammanslagning förordades. Då uppkom emellertid frågan om vilket förhållande som vid en sådan lösning bör råda mellan KO och konsumentverkets styrelse (prop 1975/76:34). För att överväga de organisatoriska frågorna med anledning av den nya marknadsföringslagen tillsatte

regeringen en organisationskommitté, åter under ledning av Sven Heurgren. Avsikten var att utredningen skulle vara klar med sitt arbete i så god tid att den nya organisationen kunde underställas riksdagen under våren 1976. Den nya organisationen var tänkt att börja fungera den 1 juli 1976 (Ds H 1976:2).

Våren 1977 lade regeringen fram ett förslag till en konsumentkreditlag. Syftet sades vara att stärka konsumenternas ställning i olika kreditsammanhang. Lagen ersatte en äldre lag om avbetalningsköp samt vissa bestämmelser i konsumentköplagen om kreditköp. Genom denna lagstiftning skulle de producentpåverkande åtgärderna ytterligare stärkas och konsumentverket få ytterligare ett administrativt styrmedel till sitt förfogande.

Den nya lagen innehåller bestämmelser om bl a information och lägsta kontantinsats vid kreditköp samt möjligheterna för dem som har sålt en vara på kredit att ta tillbaka varan vid bristande betalning. Reglerna anknöts till det näringsrättsliga systemet i marknadsföringslagen och avtalsvillkorslagen. Det betyder att närmare riktlinjer för tillämpningen av paragraferna skulle utformas av konsumentverket, i första hand efter förhandlingar mellan verket och berörda näringslivsorganisationer. I sista hand ankom det på marknadsdomstolen att genom åläggande eller förbud bestämma lagens närmare innehåll. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1978 (prop 1976/77:123).

I statsmakternas målformulering är tron på marknaden betydligt mindre än tidigare. Det gäller nu inte längre att få konsumenterna att fungera väl på en marknad. Nu blir målet ”den väl skyddade konsumenten”. Det kan också uttryckas som att den tidigare marknadstillvända styrningen ersatts av en marknadsfrånvänd. Producentpåverkande åtgärder har genom ny näringsrättslig lagstiftning införts på central nivå. Statsmakternas konsumentpolitiska ställningstaganden har ett helt annat innehåll än för ett decennium sedan.

Det s k riktlinjearbetet har utvecklats av konsumentverket med stöd av denna lagstiftning. Riktlinjerna, som behandlas utförligt i kapitel 10, har blivit ett viktigt administrativt styrmedel.

Konsumentpolitisk samordning

Organisationskommittén under ledning av Sven Heurgren föreslog i enlighet med direktiven ett centralt organ för konsumentfrågor (Ds H 1976:2). Genom sammanslagningen av de båda myndigheterna till en organisation skulle prioriteringskonflikter och dubbelarbete undvikas. Ett samgående troddes underlätta konsumenternas och företagens kontakter med ansvarig konsumentpolitisk instans.

Kommittén konstaterade att statsmakternas beslut om den nya utvidgade marknadsföringslagen och sammanslagningen av KO och konsumentverket inte innebar att konsumentpolitikens mål eller inriktning principiellt ändrades. Utöver de arbetsuppgifter som tillkom i anslutning till den nya marknadsföringslagen skulle den existerande verksamheten hos de båda myndigheterna ingå i den nya organisationen.

Konsumentverkets uppgifter skulle bl a vara

1 ”att verka för att ändamålsenliga varor, tjänster och andra nyttigheter tillhandahålls konsumenterna och att ange alternativa sätt för konsumenterna att tillgodose sina behov av nyttigheter,

2 att verka för att konsumenterna får den information som behövs för att de på bästa sätt skall kunna tillgodogöra sig de nyttigheter som bjuds ut på marknaden och att tillse att företagen inte använder otillbörliga metoder i sin marknadsföring,

3 att verka för att konsumenternas intressen tillgodoses i form av avtalsmässiga förhållanden på marknaden”.

Under den första punkten faller frågor om produkters beskaffenhet i olika hänseenden, produktsäkerhet m m. Under den andra punkten faller frågor om information om olika varor och tjänster och andra nyttigheter som konsumenterna får från skilda håll. Hit hör tillämpningen av andra och tredje paragraferna i marknadsföringslagen om otillbörlig marknadsföring och informationsskyldighet. Den tredje punkten avsåg i första hand frågor om säljvillkor m m. Uppgiften var därvid att verka för en förmånligare utformning av säljvillkor och att försöka få bort

oskäliga avtalsvillkor. Hit hör således tillämpningen av avtalsvillkorslagen.

I mars 1976 lämnade regeringen förslag till organisation av det nya konsumentverket, som skulle börja sin verksamhet den 1 juni 1976. Förslaget byggde helt på organisationskommitténs betänkande. Verket skulle ledas av en styrelse och en verkschef som tillika är konsumentombudsman. Handelsministern ansåg att förslaget "medför klara gränser mellan olika ansvarsområden och knyter väl an till de verksamhetsområden som kommittén anger" (prop 1975/76:159).

En KO-enhet skall inrättas för i första hand de formella KO-funktionerna enligt den nya marknadsföringslagen och avtalsvillkorslagen. Även om förhandlingsverksamhet normalt ankommer på sakenheten, skall verksledningen i vissa frågor kunna finna det ändamålsenligt att uppdra åt KO-sekretariatet att självständigt föra förhandlingar. Kommittén hade framhållit att en nära kontakt mellan sekretariatet och de båda sakenheterna borde upprätthållas. Chefen för sekretariatet föreslogs bli ställföreträdande KO. Strävan till samordning mellan verkets egen verksamhet och allmänna reklamationsnämndens hade regeringen heller ingenting att invända emot. Emellertid skulle andra åtgärder vidtas för en översyn av allmänna reklamationsnämndens ställning och verksamhetsformer.

Det gryende intresse löntagarorganisationerna visade för konsumentpolitik under 60-talet förefaller att ha slocknat under 70-talet. Nu utformas inte längre konsumentpolitiska program. Det är istället konsumentverket och KO som i och med samordningen har befäst sin position i det konsumentpolitiska spelet. Även efter sammanslagningen är det Heurgren, nu förutom KO även konsumentverkets chef, som i den offentliga debatten försvarar den existerande konsumentpolitiken, åtgärder som han i stor utsträckning själv har signerat. Heurgren har genom sina utredningar och genom sin satsning på riktlinjearbetet – mer om detta arbete senare – till stor del utformat åtgärderna och kan ses som regeringens förlängda arm på detta politikområde. De två konsumentpolitiska myndigheterna KO och konsumentver-

ket har varit och är ännu centrala aktörer i det konsumentpolitiska spelet.

Priskontrollerande åtgärder

Priskontrollerande åtgärder var betydelsefulla inslag i den ekonomiska politiken under andra världskriget. Prisregleringen avvecklades emellertid successivt efter kriget. 1956 års allmänna prisregleringslag utformades som en beredskapslag som under normala förhållanden inte skulle vara i kraft men automatiskt tillämpas om Sverige kom i krig. Regeringen hade också möjlighet att sätta lagen i kraft då betydande fara för allvarlig stegring av det allmänna prisläget uppkommit. Då lagen tillämpades hade regeringen möjlighet att införa prisreglering i form av stoppris eller högsta pris. Under 50- och 60-talen användes emellertid inte lagen.

Under 1970 steg den allmänna prisnivån snabbare än tidigare. I augusti satte regeringen då för första gången den allmänna prisregleringslagen i kraft och införde prisstopp på alla viktigare livsmedel. I oktober samma år infördes ett allmänt prisstopp. Därefter avvecklades prisstoppet successivt för att helt upphöra vid årsskiftet 1971–72, och regeringen lät genomföra en översyn av prisregleringslagen i syfte att undersöka om man med vissa kompletteringar i lagstiftningen kunde förbättra möjligheterna att vid behov sätta in kontrollerande åtgärder snabbt och effektivt. Översynen ledde till att vissa ändringar i prisregleringslagen genomfördes 1973. Bl a infördes två nya mindre ingripande former av prisreglering, förhandsanmälan av planerade prishöjningar och utfästelse om högsta pris.

Därefter har lagen varit i kraft genom successiva förlängningar. Regeringen har kunnat införa och upphäva prisregleringar på olika varu- och tjänsteområden så snart förhållandena ansetts motivera detta.[1]

---

[1] Prop 1971:108, 1973:58. Se även Göranson, L, "Prisövervakning och prisreglering", i Malmgren, G (red), *Samhällsperspektiv på varudistributionen*, samt Ds H 1972:4.

SPK har främst utredande uppgifter och skall insamla och analysera uppgifter om prisutvecklingen. Men SPK har nu också styrmedel till sitt förfogande och skall genom överläggningar med företag, organisationer och andra prissättare söka påverka prissättningen i en för konsumenterna gynnsam riktning (SFS 1973:609).

Skärpt konkurrenslagstiftning

Konkurrensfrämjande åtgärder ägnades ringa intresse under såväl 60-talet som 70-talet. Det är endast mindre ändringar i 1953 års lagstiftning som genomförts. I september 1974 tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att se över lagstiftningen om konkurrensbegränsning. I februari 1978 lade utredningen fram ett förslag till ny konkurrensbegränsningslag.

Denna lag bör enligt utredarna ersätta 1953 års lag om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet. Utredningen hävdade att det också i framtiden måste vara en av uppgifterna för staten att söka ta till vara de positiva följder som konkurrens i näringslivet kan medföra. För att främja ett marknadssystem som så långt möjligt tjänar samhällsintressen bör, enligt utredningen, den nuvarande lagstiftningen skärpas och kompletteras.

Förbuden mot bruttopriser och anbudskarteller finns bibehållna i det nya lagförslaget. Utredningen föreslår därtill två nya straffbelagda förbud. För det första bör ett s k priskartellförbud införas, utformat så att företag förbjuds ingå eller tillämpa avtal eller på annat sätt samverka eller samråda med annan näringsidkare i samma säljled om bestämmande av pris eller rabatt, som skall tillämpas vid försäljning av vara eller tjänst. För det andra föreslogs ett s k marknadsdelningsförbud, som avser förbud mot kvoterings-, områdes- och kunduppdelningskarteller (SOU 1978:9). Vidare framförs förslag om prövning av företagsförvärv. Enligt förslaget bör regeringen kunna ingripa mot förvärv med förbud eller åläggande, om det behövs för att förhindra

”sådan olägenhet som är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt”.

Utredningen behandlade tämligen ingående de organisatoriska frågorna. Den föreslog att förhandlingsprincipen när det gäller marknadsdomstolens handläggning av konkurrensbegränsningsärenden ersätts av ett system med vitessanktionerade förbud och åligganden. Domstolen skall också i vissa fall kunna överlämna ärendet till regeringen för åtgärd. Liksom tidigare skall emellertid NO innan ett ärende förs till marknadsdomstolen normalt genom förhandlingar med berörda företag få till stånd en uppgörelse som innebär att skadlig konkurrens undanröjs. Det är därmed endast de nämnda myndigheternas arbetsuppgifter som påverkas av den nya lagen, och förslaget innebär ingen organisatorisk förändring – endast en förstärkning av näringsfrihetsombudsmannens resurser.

Förslaget innebär att de myndigheter som verkar inom den egentliga konkurrenspolitikens område även framdeles skall vara NO, marknadsdomstolen och SPK. Den tredelade organisationen har varit oförändrad sedan 1953 års lag tillkom. Tanken bakom den tredelade organisationen är som framgått att den skall ha en ”åklagarfunktion”, en ”domarfunktion” och en ”utredningsfunktion”.

Men utredningens förslag innebär ändå att en ny ”myndighet” får uppgifter i konkurrenspolitiken. Vid sidan av existerande myndigheter tilldelas regeringen uppgifter – att svara för de mest utpräglade bedömningarna och lämplighetsavgörandena i konkurrensärenden. Organisatoriskt föreslås att prövningen av företagsförvärv sker i två steg. NO svarar för en förberedande prövning. Prövning sker endast om de företag eller den verksamhet som förvärvet avser har sysselsatt i genomsnitt minst 50 arbetstagare eller omsatt minst tio miljoner kronor; NO skall sortera ut de fall som kan medföra olägenhet av ”väsentlig betydelse från allmän synpunkt” och överlämna dessa fall till regeringen. Beträffande övriga förvärv kan NO besluta att förvärvet får fullföljas. Vissa fall skall emellertid alltid lämnas till regeringen, nämligen om förvärvet har särskilt stor omfattning

eller kan medföra betydande olägenheter för samhällsintresset eller om andra särskilda skäl föreligger, t ex att det är av vikt att handläggningen sker snabbt.

Vid bedömningen skall särskilt beaktas hur förvärvet kan påverka

1) prisbildningen, effektiviteten inom näringslivet samt ägarkoncentrationen inom näringslivet
2) sysselsättningen samt berörda arbetstagares och kommuners intressen
3) konsumenternas intressen

Utredningen föreslog att beredningen i regeringskansliet av förvärvsprövningsärenden sker i en permanent interdepartemental beredningsgrupp med företrädare för berörda departement. Till departementsgruppen bör knytas ett fast sekretariat.

Motiveringen för att regeringen prövar företagsförvärven var den karaktär av bedömning och lämplighetsavgörande som ett sådant beslut alltid måste innebära – besluten innebär politiska avvägningar mellan olika intressen. Härigenom skulle en samordning med annan närings- och konsumentpolitik kunna åstadkommas.

Utredningen har när detta skrivs (januari 1981) ännu inte föranlett något regeringsförslag.

Sammanfattning

Av statsmaktemas problemuppfattning under 70-talet framgår att konsumenten anses ha problem i sin köpsituation. Marknadsmekanismerna medför negativa konsekvenser. Bilden av konsumenten som svag, hjälplös och manipulerad framträder. Marknadskrafterna och den fria konkurrensens ”självläkande krafter” betvivlas. Konsumenterna behöver skyddas genom lagstiftning, och konsumentinformation och -upplysning räcker inte långt; offentlig styrning av producenterna är nödvändig. Statsmakternas konsumentpolitiska ställningstagande under 70-talet har föga gemensamt med tidigare ståndpunkter.

Under 60-talet var målen ”den väl informerade konsumenten”

och ”den väl fungerande konkurrensen”. Målet under 70-talet var ”den väl skyddade konsumenten”. I statsmakternas målformuleringar är nu tron på marknaden väsentligt mindre än tidigare. Det gäller inte längre att få konsumenterna att fungera väl på en marknad. Målet är att skydda konsumenterna. I enlighet därmed har också nya styrmedel införts. Statsmakternas konsumentpolitiska ställningstagande har vad avser mål och medel en helt annan inriktning än för ett decennium sedan.

Informativa styrmedel har på central nivå kompletterats med administrativa. Under 60-talet riktades styrmedlen mot konsumenterna; nu har konsumentupplysning fått träda tillbaka för producentpåverkande åtgärder, som helt saknades under 60-talet. En marknadsföringslag och en avtalsvillkorslag infördes vid 70-talets början, vilka gav KO och konsumentverket styrande uppgifter gentemot producenterna. Senare har marknadsföringslagen utvidgats och en konsumentkreditlag införts. Marknadsdomstolen fick den dömande uppgiften.

För de priskontrollerande åtgärderna fanns vid decenniets ingång redan en institution, SPK. Prisreglering och andra former av priskontrollerande åtgärder började användas.

Konkurrenslagstiftningen stod inte i fokus under 70-talet och den organisatoriska strukturen bestod; NO och marknadsdomstolen bibehöll sina funktioner.

Det var genomgripande förändringar av de offentliga konsumentpolitiska organen som genomfördes under 70-talet. På den statliga sidan ägde en samordning och integration rum. Samtidigt började en organisation byggas upp i den primärkommunala sektorn. Genom förändringarna specialiserades arbetsuppgifterna. Konsumentverket fick ansvaret för producentpåverkande åtgärder. Varudeklarationer, märkesprovning, tester och marknadsöversikter har praktiskt taget helt försvunnit. De informerande aktiviteterna – råd och hjälp inför köp – lades främst på regional och framförallt lokal nivå. Såväl hemkonsulenterna som den kommunala verksamheten skulle visserligen utgöra konsumentverkets förlängda arm i dess riktlinjearbete och fånga

upp konsumentproblem. Huvuduppgiften var dock fortfarande konsumentupplysning.

Organisationsförändringarna under 70-talet var ett led i statsmakternas aktiva konsumentpolitik och utgör en del av de konsumentpolitiska ställningstagandena. KO och marknadsrådet skall administrera den nya konsumentskyddande lagstiftningen. Konsumentverket skall svara för en aktiv, samordnad och enhetlig konsumentpolitik. Sammanslagningen av KO och konsumentverket motiveras med samordningsargument; den nya marknadsföringslagen kräver ett enhetligt samhällsorgan för att undvika kompetenskonflikter och dubbelarbete. En kommunal verksamhet blir också ett led i denna aktiva politik.

KO Sven Heurgren, nu även chef för konsumentverket, har till stor del genom "sina" utredningar signerat de konsumentpolitiska reformer som genomfördes under 70-talet, och det är kanske framförallt Heurgren som varit drivande i det riktlinjearbete som pågått under detta årtionde i KO och konsumentverket. Löntagarorganisationerna förefaller idag ägna konsumentpolitiken betydligt mindre intresse än tidigare. Efter bildandet av konsumentverket 1973, vilket för övrigt skedde under bred politisk enighet, har debatten i riksdagen om konsumentpolitiska åtgärder varit mycket begränsad.

4 Konsumenternas problem i politiken före 1969

Målen ”den väl fungerande konkurrensen” och ”den väl informerade konsumenten”, som beskrivits i de föregående kapitlen, grundar sig till stor del på de konsumentproblem som diskuterades under 50- och 60-talen. Så skedde framförallt under det stora och långa arbetet med att organisera konsumentpolitiken. Detta arbete karaktäriseras av olika skeden. Konsumentutredningen har i sitt huvudbetänkande (SOU 1971:37, bilaga 2) gjort en uppdelning av utvecklingen i tre faser:

–1955	försöksverksamhet beträffande omfattning och utformning av statliga insatser
1955–1963	en bredare uppbyggnad av de statliga insatserna
1964–1969	(främst behoven av) översyn av mål- och organisationsfrågorna

Denna strukturering kan tas som utgångspunkt för en diskussion av de problem som dominerat i olika skeden.

Hemarbetet i centrum 1940–55

I det allra första skedet präglas konsumentintresset av det embryo till dagens konsumentverk som informationsbyrån Aktiv Hushållning och Hemmens Forskningsinstitut (HFI) utgjorde. Till grund för Aktiv Hushållning låg

- husmödrarnas bristande sparsamhet med de knappa resurserna
- varubrist och varusaneringar

- ☐ efter krigsslutet otillräcklig upplysning i hushållen i frågor som rör kost och mathållning, kläder, bosättning och bostadsvård

HFI hade arbetet i hemmen som bas för sin verksamhet. Problemen var bl a

- ☐ outnyttjade rationaliseringsmöjligheter
- ☐ smådrift, för litet kollektivisering (t ex av tvätt och barntillsyn)
- ☐ värdesättning av hemarbete
- ☐ hygien hos livsmedel och textilier
- ☐ varupriser, varukvaliteten och standardiseringsmöjligheten (särskilt material, konstruktion och funktionsduglighet hos hushållsredskap)

Både Aktiv Hushållning och HFI arbetade med upplysnings- och provningsverksamhet. HFI samarbetade dessutom med producenterna.

Bakom barn- och familjeutredningens förslag om att inrätta ett statistiskt-sociologiskt forskningsorgan (SOU 1947:46) låg uppfattningen att hushållen inte hade de rätta vanorna när det gällde ekonomisk livsföring och arbetslivet i hemmet (i förhållande till de givna förutsättningarna och familjens tidigare dispositioner).

I direktiven till 1946 års utredning angående kvalitetsforskning och konsumentupplysning (SOU 1949:18) betonas problemet med att relationen mellan pris och kvalitet inte framgår. Utredarna tog i sitt arbete ett principiellt grepp på hela konsumentupplysningen och slog fast att konsumenterna inte kan överväga sina behov för att utifrån detta kunna tillfredsställa dem på ett ekonomiskt och ändamålsenligt sätt och att behoven inte når producenterna.

Utredningen fäste också uppmärksamheten på behovet av varudeklarationer, dvs att informationen i köpögonblicket inte är tillräcklig för att konsumenterna skall kunna avgöra om en

viss vara är lämplig för deras behov.

Åtgärder på konkurrensområdet (konkurrensbegränsningslagen från 1953 samt tillkomsten av NO och NFR 1955) tyder slutligen på att i första hand priserna, men också andra prestationer på näringslivssidan, kan skapa problem.

Marknaden tar över 1955–63

Ett startskott för det andra skedet i den konsumentpolitiska utvecklingen utgjordes av 1955 års promemoria från handelsdepartementet angående konsumentvaruforskning och konsumentupplysning. Här hänfördes problemen till att gälla ”konsumentvaror”, dvs förbrukningsartiklar, konsumentkapitalvaror, bostäder samt vissa tjänster. Bakom informationsproblemen, som redan tidigare skapat behoven av konsumentupplysning, ansågs ligga svåröverskådligheten och tillväxten på marknaden. Dessa informationsproblem dominerade den konsumentpolitiska diskussionen. Varudistributionsutredningen (SOU 1955:16) ansåg att konsumentupplysning för att lösa dessa problem genererade nya, bl a genom att inte vara tillräckligt väl underbyggd av forskning och genom sin språkliga svårbegriplighet och oförmåga att nå konsumenterna (vilket föranledde förslag om konsumentupplysning i TV). Den gav inte heller konsumenterna det viktiga sambandet pris-kvalitet-service.

Dessutom påtalade 1954 års priskontrollutredning (SOU 1955:45) att särskilt prisupplysningen var otillräcklig.

I propositionen med förslag om inrättande av Statens institut för konsumentfrågor och Statens konsumentråd (prop 1956:105) antyddes ett möjligt problem med konsumentupplysningen. Den kunde komma att verka dirigerande och inte – som avsetts – rådgivande och vägledande. Här skedde också en avgränsning av problemområdet genom att förbrukningsartiklar prioriterades och varugrupper ”av mer exklusivt slag som bilar och TV-apparater” definierades bort.

VDNs utveckling leder även den under perioden till att bieffekter uppmärksammas och orsakar konsumenterna problem – varudeklarationerna är alltför tekniskt betonade.

Priserna framstår allt tydligare som ett centralt konsumentproblem. Priskontrollutredningen (SOU 1955:45) talar t ex om skäliga prisstegringar vid rubbningar i den samhällsekonomiska balansen. Utredningen pekar också på konsumenternas bristande insyn i prissättningen och på att bristande priskännedom och -medvetande bidrar till konkurrensbegränsningar. Statens Pris- och Kartellnämnd (SPK) inrättades 1957, samtidigt som ändringar och utredningar genomförs i prisreglerings- och konkurrensbegränsningslagstiftningen. NOs resurser förstärks. Priserna ses i första hand som ett problem för samhällsekonomin och endast i andra hand som ett konsumentproblem. 1960 års prisövervakningskommitté (SOU 1961:3) poängterar dock att t ex det ökade utbudet av importerade varor, införandet och förändringar i omsättningsskatten, regleringen av priser på jordbruksprodukter samt geografiska skillnader i prissättningen ger upphov till prisproblem för konsumenterna.

Perioden karaktäriseras sammanfattningsvis av att priser och upplysning utkristalliseras som de mest problemfyllda frågorna.

Nya problem kommer 1964–69

De stabiliseringssträvanden som präglar den tredje epoken i konsumentpolitikens utveckling följer i stort den väg som tidigare stakats ut. Det handlar mycket om effektivisering av redan verksamma åtgärder. Ett dokument som markerar denna riktning är konsumentupplysningsutredningens betänkande *Effektivare konsumentupplysning* (SOU 1964:4). Begrepp som objektiva provningsmetoder för objektiv information väger tungt.

- ☐ Konsumentvaroma är otillräckligt försedda med upplysning om användningsområden, kvalitet och funktionsduglighet.
- ☐ Varumarknaden har blivit mer rikhaltig och differentierad och därigenom mer svåröverskådlig.
- ☐ Det förekommer undermåliga produkter som bör rensas ut från denna marknad.

I direktiven till 1960 års radioutredning (SOU 1964:54) uppmärksammas konsumentens begränsade möjligheter att på egen

hand göra ändamålsenliga och riktiga varuurval i en tid då varumarknaden blir allt rikare och varorna alltmer tekniskt komplicerade.

Denna problemsyn vidgas av utredningen till att gälla sättet att använda tillgängliga resurser. Den konsumentcentrerade (vid sidan om den varucentrerade) upplysningen bör attackera konsumentens svårigheter med:

- ☐ att kartlägga sina egna behov, att medvetet gradera dem och att väga behoven mot de tillgängliga resurserna (behovsanalys)
- ☐ att bedöma och väga sparbehoven mot olika konsumtionsönskemål
- ☐ att bedöma risker och trygghetsbehov
- ☐ att värdera olika slags information
- ☐ att ha tillräcklig bakgrundsinformation om t ex produktion och utrikeshandel

Beträffande den varucentrerade upplysningen vidgade utredningen konsumtionsbegreppet till att omfatta även investeringar (t ex egnahem och sommarstugor) samt varor och tjänster producerade av offentliga institutioner eller av konsumenterna själva.

Konsumentupplysningsutredningen återkom med ett betänkande om konsumentforskning (stencil, H 1966:3) och slog fast att det rika och tekniskt komplicerade varuutbudet samt förekomsten av avancerade marknadsföringsmetoder medför svårigheter för konsumenten att fylla sin funktion i marknadssystemet och därmed också hjälpbehov. Som grunder för prioritering av aktiviteter på området angav utredningen:

- ☐ varans betydelse för hushållets budget
- ☐ de stora hushållsgruppernas informationsbehov
- ☐ speciell verksamhet för låginkomsttagare, pensionärer och handikappade

Utredningens förslag berörde förändringar av konsumentinstitutets verksamhet och antydde att den kollektiva hushållning-

en inrymmer problem och att hemtvättfrågorna, som tog 37 procent av institutets resurser i anspråk, var överdrivna som problem. Problemen är jämnare fördelade över livsmedel, köksinredning och hemtekniska produkter, eller hemutrustning som möbler och nya textilier.

Partipolitiska aktiviteter för att styra inriktningen av konsumentpolitiken har inte varit särskilt vanliga. Skoglundgruppen är ett undantag och gjorde under slutet av 60-talet några inlägg i den konsumentpolitiska debatten. 1966 lade gruppen fram ett förslag som byggde på det organisatoriska problemet att konsumenterna lokalt saknar möjlighet att återge erfarenheter och framföra önskemål till näringslivet och pris/konsumentupplysningsorganen.

Som nämnts i föregående kapitel återkom 1968 Skoglundgruppen med en slutrapport, som haft stor betydelse för 70-talets konsumentpolitik. Gruppen argumenterade för ökade samhällsinsatser och en konsumentpolitik som integreras i näringspolitiken och innefattar konkurrenspolitik, prisövervakning och konsumentupplysning.

För första gången introduceras producentpåverkan som ett redskap i konsumenternas tjänst, främst i produktutvecklingen genom provningsmetoder i samband med varudeklarationen. Aktiviteterna bör enligt Skoglundgruppen baseras på följande förutsättningar:

- ☐ konsumenterna lider av otillfredsställande (både ur egen och samhällsekonomisk synpunkt) utnyttjande av sina resurser, främst hushållsekonomiskt och tidsmässigt
- ☐ de har en orimligt betungande uppgift att i smådriftsform inhämta information
- ☐ information i köpsituationen är otillräcklig – och inte garanterad – särskilt vad gäller kvalitets- och funktionsegenskaper
- ☐ konsumentupplysningen har för litet utrymme i TV
- ☐ tillräckliga kunskaper i behovsanalys, köpteknik, informationsinsamling, informationsbedömning, enklare ekonomisk planering och tidsplanering saknas
- ☐ konsumentintresset är inte tillfredsställande i samhällsplane-

ringen (bl a bostadsbyggandet och varudistributionen)

- ☐ störningar i prisstabiliteten förekommer även i "normala tider"

Den problembild som Skoglundgruppen målar har sin grund i samhällsförändringar av olika slag. Gruppen anför högre reallöner, den växande marknaden, distributionsapparatens snabba förvandling, reklamutgifternas stegring, ofullkomligheter i konkurrensen, ökad koncentration genom stordriftsfördelar, brist-tande internationellt varudeklarationsarbete, kvinnornas ökade förvärvsarbete, större servicebehov, glesbygdernas inköpsförhållanden och – för att möta allt detta – bristande samordning av konsumentpolitiken.

Behovet av konsurnentupplysning på den konsumentpolitiska arenan genomsyrar Skoglundgruppens slutrapport. Gruppen är inte ensam om att vid denna tidpunkt markera intresse och förtroende för upplysningens betydelse. Andemeningen i konsumentupplysningskommitténs betänkande (SOU 1968:58) är densamma, men också en tack- och avskedsföreställning för upplysningens plats i det konsumentpolitiska utvecklingsarbetet. Kommittén fullgjorde sin uppgift, som inte bestod i att koppla konsumentupplysningen till konsumenternas problem, utan huvudsakligen "principiella frågor av teknisk, rättslig och administrativ art". Arbetet "begravdes" i konsumentutredningens arkiv.

Konsumentupplysningen kom enligt en arbetsgrupp för prisövervakningsfrågor (stencil, H 1965:2) i sin praktiska tillämpning under 60-talet att ha sin tyngdpunkt lagd på kvalitet och varufunktionen. Arbetsgruppen tillsattes för att följa utvecklingen i samband med den då aktuella höjningen av omsättningsskatten. I sin rapport slog gruppen fast två för konsumenterna problematiska förhållanden:

- ☐ prisupplysningen ansågs inte ha varit tillfredsställande
- ☐ utbredningen av riktpriser som uppfattas som fasta och leder till prisstelhet

Bl a dessa förhållanden fick gruppen att överväga den tro på konkurrensen som ditintills präglat prispolitiken. I jämförelse

med regleringslinjen (administrativa styrmedel) befanns konkurrenslinjen (informativa styrmedel) fortfarande vara överlägsen.

Kritiken mot riktpriser var också den direkta orsaken till att riktprisutredningen kallades. Utredningen pekade på (SOU 1966:48):

- ☐ konsumenternas dåliga orientering om prisbegreppets innebörd
- ☐ bristande priskonkurrens på vissa fåtalsmarknader
- ☐ begränsad prismedvetenhet och marknadsorientering inom konsumentledet, orsakad av bl a bristande information
- ☐ att ökad uppmärksamhet behöver ägnas åt bilhandeln
- ☐ att fiktiv produktdifferentiering, prestigevädjande reklam och svårbedömbara särskilda priserbjudanden bereder de enskilda konsumenterna svårigheter

Till det sistnämnda förhållandet anknöt också utredningens förslag om att inrätta ett konsumentombudsmannaämbete för att komma tillrätta med vilseledande affärsmetoder, oskäliga försäljningsvillkor och uppgifter om säkerhetsfrågor.

Försöksverksamheten med allmänna reklamationsnämnden, som inleddes 1968, bör kunna tas som ett klart uttryck för konsumenternas svårigheter i vissa fall att hävda sig i tvister med producent- och distributörskontakter om oförutsedda konsekvenser.

Sammanfattning

För att kort beskriva de grunder på vilka konsumentpolitiska aktiviteter vilat under sin förhistoriska utveckling gör vi nu ett perspektivbyte. Hittills har beskrivningen baserats på konsumentpolitikernas resonemang, överväganden, ställningstaganden etc. Hur ter de sig omformade till ett hushållsperspektiv? För att besvara den frågan kan vi laborera med ett svenskt genomsnittshushåll som i slutet av 60-talet nått den övre medelåldern och som därför har levt under konsumentpolitikens förhistoriska utveckling. Begreppet genomsnittshushåll behöver inte närmare diskuteras – det är kring detta politikerna oftast fört sina resonemang. Men kom ihåg att syftet med perspektiv-

bytet är att renodla vad som döljer sig bakom politikerperspektivet och att detta *inte* nödvändigtvis behöver vara identiskt med genomsnittshushållets erfarenheter och upplevelser.

"Det grundläggande problemet för oss som konsumenter har hela tiden varit att vi inte kunnat använda våra resurser – tid och pengar – på bästa sätt för att tillgodose våra behov. En viktig anledning har varit att vi inte haft tillräckliga kunskaper och information om hur det ska gå till. Vi har heller inte alltid haft klart för oss vilka behov det är som ska tillfredsställas.

Det har gällt både i hushållsarbetet och hur vi ska använda våra pengar. Till att börja med handlade det mest om hur vi skötte det dagliga hushållsarbetet på ett alltför resurskrävande sätt. Vi – särskilt husmödrarna – var inte tillräckligt sparsamma i tider som präglades av ransonering och varubrist. Vi visste för litet om kost- och mathållning, kläder, bosättning och bostadsvård. Vi slog oss inte samman tillräckligt med våra grannar, när det gällde t ex tvätt och barntillsyn. Det här är problem som har återkommit senare när vi har upptäckt att vi inte har kunnat påverka bostadsbyggandet och detaljhandelsplaneringen.

Gradvis har dock de stora problemen glidit över till att gälla oss som köpare av varor och tjänster. Vi upptäckte att vi inte hade tillräckliga möjligheter att signalera våra behov till producenterna. Till att börja med tyckte vi det var svårt att i inköpsögonblicket sakna information för de behov vi hade. Särskilt gällde det frågor om kvalitet och hur olika varor fungerade i användningen.

Sedan märkte vi att det överhuvudtaget var svårt att göra ändamålsenliga varuurval i en tid då varorna blev fler och alltmer tekniskt komplicerade. Så småningom kom vi underfund med svårigheterna att inse och gradera alla våra behov och ställa dem mot våra resurser. Vi insåg inte alltid att vi också måste väga våra sparbehov mot kortsiktigare konsumtionsönskemål och bedöma risker och trygghetsbehov. Vi hade inte tillräckliga kunskaper i att samla och värdera olika slags information i samband med köp.

I samband med olika inköp märkte vi också att en del produkter var odugliga och/eller onödigt dyrbara. På vissa varuområden hade vi redan tidigare fått klart för oss att där kan man inte undvika oskäliga priser eftersom det finns för få tillverkare. Vi fick visserligen konsumentupplysning, men den var ofta både otillräcklig och svårbegriplig. Vi upptäckte att vi visste för litet om priser och att vi fick alltför litet upplysning om dessa. Överhuvudtaget insåg vi att det var svårt att få en enkel bild av sambandet pris-kvalitet-service. Varför fick vi inte konsumentupplysning mer genom TV?

På senare år har vi insett några saker som vi inte tänkt särskilt mycket på tidigare. Vi lider av fiktiv produktdifferentiering, prestigevädjande och vilseledande reklam, svårbedömbara priserbjudanden, obilliga försäljningsvillkor och saknar uppgifter om säkerhetsfrågor – allt detta utgör hinder för oss att välja de produkter vi behöver och helst av allt vill ha. Vi har också märkt svårigheter att komma överens med vissa näringsidkare vid reklamationer.''

Här slutar genomsnittshushållet redogörelsen för sina erfarenheter och vi kan tio år senare ställa oss frågan: Hur blev 70-talet?

5 Konsumentproblem bakom nya myndigheter

En hörnpelare i den politiska behandlingen av konsumenterna under 70-talet är den kraftsamling som resulterade i samordning av aktiviteterna under ett tak, konsumentverket. Detta visades i föregående kapitel. När konsumentutredningen tillsattes 1967 var den avsedd som en replik på en debatt som förts om konsumentupplysning och konsumentforskning.

Genom konsumentverkets centrala ställning som befullmäktigad att driva den dagliga konsumentpolitiken finns det anledning att ägna denna myndighetsutveckling ett särskilt avsnitt. Hit kan också fogas annat arbete som rör konsumentpolitikens organisation. Tillkomsten av konsumentombudsmannaämbetet och marknadsrådet hör hit, liksom utvecklingen av konsumentpolitiken regionalt och kommunalt.

Tillsättandet av konsumentutredningen motiveras i direktiven med en upprepning av de argument som framförts i tidigare sammanhang: förändringar i antalet produkter, inkomster, reklam och husmödramas förvärvsverksamhet.

Syftet med översynen av konsumentforskningen och konsumentupplysningen anges vara (SOU 1971:37, direktiven):

”att klarlägga möjligheterna att höja effektiviteten, att belysa verksamhetens roll i samhällsekonomin samt behovet av insatser på detta område och att dra upp sådana riktlinjer för verksamheten, att den på ett ändamålsenligt sätt kan fylla sin uppgift i dagens samhälle”.

För den här studien finns det i första hand anledning att granska utredningens arbete i fråga om ”behovet av insatser på

detta område". Direktiven pekar på ett exempel, *informationsbristen* (= otillräcklig konsumentupplysning), som medför att konsumenterna ur egen synvinkel inte kan utnyttja sina egna ekonomiska resurser tillräckligt väl. Det innebär konkret att medborgarna:

- ☐ inte tillräckligt kan bedöma sina egna behov
- ☐ inte kan planera konsumtionen
- ☐ inte kan värdera ekonomiska risker vid inköp
- ☐ saknar kunskaper att bland varor och tjänster välja det som svarar bäst mot deras behov

Anmärkningsvärt nog understryker direktiven att även varor och tjänster som tillhandahålls av den offentliga sektorn kan vara förenade med bristande upplysning. Otillräcklig konsumentupplysning gör också att företagen inte utvecklar tillräckligt ändamålsenliga produkter.

Hushållens problem i centrum

Det avstamp för en samordnad konsumentpolitik som utredningen gjorde i sin uppmärksammade lägesrapport (Ds H 1969:5) innebär också en markering av att det är på hushållen/konsumenterna som verksamheten skall byggas. Begreppet "hushållsekonomisk problemsyn" är centralt i dokumentet och fungerar som en del av den totala samhällsekonomiska effektiviteten. Resonemangen präglas av ekonomin i verksamheten.

Ett viktigt konsumentpolitiskt problem är att det saknas "en nyanserad och verklighetstrogen ekonomisk bild av hur det enskilda hushållet fungerar", beroende på att kunskapsutvecklingen på det ekonomiska fältet skett från national- och företagsekonomiska utgångspunkter. Ingen har tillräckligt centralt placerat hushållens "resursanvändning och aktiviteter". Det är utredningens ambition att göra detta och betrakta hushållet som ett system som kan analyseras på samma sätt som företag och organisationer. De huvudsakliga resurserna i systemet är pengar och tid, men även produktionsförmåga, fysiska distributionsresurser samt planerings- och kontrollresurser bör ges särskilda avsnitt i analysen. Dessa resurser utnyttjas till "primära och

sekundära målaktiviteter" (sömn, vila, måltider etc samt personlighetsutveckling) som i sin tur är beroende av "hjälpaktiviteterna hushålls- och förvärvsarbete".

Resursanvändningen och aktiviteterna syftar till fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande (världshälsoorganisationens definition av hälsa). Vad detta innebär faller på olika politiska fält (t ex familjepolitiken) att avväga. Det saknas också en klar konsumentpolitisk syn på efter vilka principer konsumenternas behov skall bedömas. Utredarna deklarerade på den här punkten en övergång från den subjektiva – av konsumenterna självupplevda – behovstillfredsställelsen, som hitintills styrt konsumentverksamheten, till en normativ problemsyn. Konsumenterna är inte själva kapabla att avgöra när deras behov är tillfredsställda. Det måste göras med utgångspunkt från "samhällsmål med avseende på den enskilda individens fysiska, psykiska och sociala välbefinnande". Skälet till detta är att många människor – särskilt de socialt och ekonomiskt svaga – har en oacceptabelt låg anspråksnivå (krav som bestäms av individens egna värderingar). T ex kan stora grupper välja en sådan kostsammansättning att deras grundläggande näringsfysiologiska behov inte tillgodoses, trots att de anser sin koststandard tillfredsställande. Med utgångspunkt från detta för konsumentpolitiken omvälvande ställningstagande diskuterar utredningen hur den hushållsekonomiska problemsynen kan fyllas med innehåll.

Trots att synsättet kan betraktas som outvecklat innehåller lägesrapporten en rad viktiga problemmarkeringar, preliminära och försedda med reservationer av typen "redan en grov analys" och "redan en tämligen schematisk bild", som aldrig diskuteras vidare.

Flera av de problem som dryftas har tidigare figurerat på konsumentområdet. Det gäller t ex den övergripande bedömningen att konsumenterna inte kan uppfylla sin roll i marknadssystemet, genom de grundläggande skillnader som finns mellan den perfekta marknaden och den verkliga. Resonemangen om hushållens extrema smådriftsbetingelser (som tidigare redovisats) upprepas, liksom tidsbristen, problem att som mottagare få

information från och som sändare ge information till företagen samt det starka beroendet av den fysiska miljön för konsumenternas verksamhet. Även problem i samband med hushållens rationalisering och arbetsfördelning diskuteras.

Övergången till konsumtion av varor och tjänster som i huvudsak färdigproduceras utanför hushållen gör att lägesrapporten med viss förkärlek talar om ”anpassningsproblem”. Dessa har ”allt mer utvecklats från att gälla en omformning i hushållet av råvaror och halvfabrikat till att gälla distributionsproblem samt problem att göra val ur stora sortiment och att i förhandlingar med säljare och myndigheter hävda sina intressen”. Hushållens konsumtion av offentliga tjänster återkommer dessutom ofta i diskussionen.

Ett visst eftertryck i fråga om problemen att välja ges åt att det inte i första hand är valet mellan produktvarianter eller märken som är besvärligast. Ett större åsidosatt problem är hushållens otillräckliga planeringsresurser när det gäller de strategiskt viktiga besluten, t ex kostsammansättning, val av inköpsställe, inköps- och tvättorganisation.

Problem som hänger samman med utvecklingen på distributionsområdet (överflyttning från små butiker till storbutiker och externt belägna stormarknader med ökade avstånd som följd) betonas av utredningen. Hushållen är dåligt rustade för att ta på sig den ökade andel av distributionsarbetet som utvecklingen kräver. Samtidigt är svåra anpassningsproblem kopplade till en lägre inköpsfrekvens. Flertalet hushåll har otillräckliga planerings- transport- och lagringsresurser, andelen ömtåliga färskvaror är fortfarande för stor och en övergång till större inköp mer sällan kan skapa likviditetsproblem.

De senare problemen hänger samman med hushållens penningbudget, som också är den gemensamma nämnaren för andra problemtyper. T ex nämner utredningen de begränsningar i handlingsfriheten som utgörs av den stora andelen tvingande utgifter (att inkomster och utgifter inte är samordnade i tiden). Hushåll med snäv penningbudget kan inte heller lösa sina tidsekonomiska problem och härigenom hinna ägna sig åt personlig-

hetsutveckling. Den uppmärksamhet lägesrapporten fäster på tidsbristens betydelse för hushållet i allmänhet gäller de personlighetsutvecklande aktiviteterna i synnerhet. Det betraktas som ett allvarligt problem, eftersom det innebär att hushållsmedlemmarnas grundläggande psykiska och sociala behov inte blir tillgodosedda på ett tillfredsställande sätt.

Sammanfattar vi de problemorienterade – och övervägande – delarna av utredningens resonemang framstår den extrema smådriften som det viktigaste problemet. Den tar sig uttryck i bl a underlägsenhet på marknaden och i kontakter med myndigheter. Därtill är den hushållsekonomiska problemsynen viktig. Den bör utgå från att hushållen inte själva har förmåga att säga när behov är tillfredsställda eller inte, utan det måste falla på samhället att med politiska ställningstaganden avgöra detta genom att deklarera vad som är fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande. I väntan på dessa ger lägesrapporten indikationer på att det existerar problem i följande avseenden:

- ☐ tidsbrist som leder till konsekvenser för personlighetsutvecklingen (t ex i utbildning, sociala kontakter, rekreation och avkoppling)
- ☐ begränsad handlingsfrihet när det gäller penningmedlens användning (vilket också leder till svårigheter att lösa tidsekonomiska problem)
- ☐ begränsade möjligheter i hushållet som produktionssystem
- ☐ bristande förutsättningar inför kraven på ökade fysiska distributionsinsatser
- ☐ misstänkta brister i informationssystemets anpassning till hushållets reella planerings- och kontrollkapacitet

Konsumentproblem bakom konsumentverket

Längre än så här förde aldrig konsumentutredningen den principiella eller praktiska diskussionen av konsumenternas problem. Slutbetänkandet (SOU 1971:37), som också talande nog kallats organisationsbetänkandet, handlar mer om att effektivisera konsumentpolitiken och mindre om i vilka avseenden konsumenternas situation behöver förbättras.

Denna inriktning av arbetet kan uppenbarligen förklaras av politiska krav på ett snabbt resultat av utredningen i form av ett konsumentverk (se Claesson, 1972). Samtidigt uttrycker utredningen i slutbetänkandet tydlig oro över bristen på problemkunskap och problemuppfångningsmetoder. Kunskap om den verkliga situationen är avgörande för fortsatt problemdiskussion.

I slutbetänkandet introduceras, definieras och används också begreppet konsumentproblem, som utgångspunkt för konsumentpolitisk verksamhet. Definitionen av konsumentproblem bygger på resonemang från lägesrapporten (DsH 1969:5)

”när de faktiska förhållandena inte medger en godtagbar måluppfyllelse och kraven på välbefinnande inte blir i rimlig grad förverkligade”.

Den hushållets ”hela situation” som tidigare angett gränserna för upplevda problem poängteras. Köp av varor och tjänster är bara ”en begränsad del av konsumentproblemen”. Det handlar om all användning av pengar, arbetskraft och tid, från konsumenternas eller särskilda konsumentgruppers sida. Det senare appellerar till en särbehandling och prioritering av de resurssvaga grupperna. Det utredningen framförallt vill betona är att de viktigaste beslut som hushållen har att fatta avser avväganden som föregår de dagliga, t ex bostadsval, val av konsumtionsmönster, val av inköpsformer och inköpsställe samt arbetsfördelning och arbetsmetodik i hushållen.

De tidigare påtalade bristerna i informationssystemet lyfts fram och konkretiseras till att gälla konsumentupplysningens inriktning och innehållet i varudeklarationer. Undersöknings- och därmed sammanhängande upplysningsarbete behövs bättre i de stora besluten än i val mellan olika varuvarianter. Varudeklarationerna har många gånger uppfattats som en garanti. För konsumenterna skulle deras värde öka om de också innebar detta, t ex i fråga om säkerhet och användningsmöjligheter.

Även den organisationsinriktade delen av utredningens arbete bär konsumentproblemens prägel. Grunden för ett konsumentverk bör vara problemuppfångning och problemanalys. Denna

verksamhet bygger på att man "som arbetsbakgrund har mer eller mindre preciserade föreställningar om de normer, den standard etc med vilken jämförelsen kan komma ifråga". Jämförelsenormer kan vara hämtade från det politiska arbetets anvisningar eller – om det rör sig om ett problem för en viss grupp i samhället – hur andra konsumentgrupper har det. Utifrån jämförelsen har man sedan att överväga om åtgärder av olika slag behövs. Det rör sig hela tiden om åtgärder för att behandla hela konsumentkollektivets eller konsumentgruppers problem – inte enskilda konsumenters akuta problem.

Riksdagen avgränsar problemen till marknaden

Huvuddelen av de tankegångar som varit vägledande i konsumentutredningen accepteras också i riksdagsbehandlingen av den framtida konsumentpolitiken. Men regeringsförslaget (prop 1972:33) – som i stort sett all konsumentpolitisk verksamhet under 70-talet vilat på – innehåller en del viktiga markeringar.

Viktigast av dessa är kanske avgränsningen av konsumenternas problem till dem de möter på marknaden:

"Begreppet konsumentpolitik bör avse de problem som sammanhänger med konsumentens köp och användning av varor och tjänster som bjuds ut på den privata marknaden eller på marknader som arbetar enligt likartade principer."

En konsekvens av detta är att hushållens konsumtion av den offentliga sektorns utbud utanför marknaden, av näringsutskottet (NU 1972:40) exemplifierat med sociala välfärdsanordningar och arbetsmarknadspolitiska åtgärder, utesluts från det konsumentpolitiska bevakningsområdet. Motiveringen till detta betydelsefulla ställningstagande inskränker sig till att det kan skapa förvirring i den politiska debatten om hela den situation för hushållen som utredningen tagit som utgångspunkt får vara ledstjärnan för konsumentpolitiken. Ur detta kan koncentrationen till köp och användning av varor och tjänster härledas.

Den anförda begränsningen gäller också hur problemuppfångningen skall gå till. Det sker bäst genom lokal konsumentpolitisk

verksamhet, hushållsvaneundersökningar där hushållens sätt att fylla olika funktioner bedöms, samt utredningar om den hushållsekonomiska nyttan av olika varor och tjänster, inte den mera grundläggande forskningen om hushållens roll och situation i samhällsekonomin. Vägledande för detta arbete är vilka behov som samhället normativt bestämmer på olika områden, inte för att minska valfriheten utan för att undvika olämpliga produkter. Varudeklarationerna fyller här en viktig uppgift, vilket pekar på informationsbrist i inköpsögonblicket.

Genom sitt organisationsförslag för konsumentverket anger handelsministern att det framförallt är på följande konsumtionsområden problemen uppträder:

1 livsmedel (mathållning)
2 bostadens inredning och utrustning (inte bostadsförsörjning!)
3 beklädnad och andra textilier
4 fritidsaktiviteter och resor, samt annat som inte uttryckligen nämnts (t ex bilar)

På motsvarande sätt kan vi med hjälp av de konkreta arbetsuppgifter propositionen ger uttryck för spåra en serie problem:

- ☐ hushållen tillgodoser inte sina behov
- ☐ det finns produkter som inte fyller rimliga krav på säkerhet och funktion
- ☐ svårigheter i konsumenternas planering att bedöma den hushållsekonomiska nyttan av olika produkter
- ☐ konsumenterna har inte tillräckligt rationaliserat det egna arbetet
- ☐ de inser inte heller alternativa möjligheter att fylla vissa funktioner (t ex mathållning och tvättfrågor)

Både organisationen och arbetsuppgifterna får en betydligt handfastare och konkretare karaktär än i utredningens förslag. Med dessa förutsättningar startar konsumentverket 1973.

Konsumenternas polis, åklagare och domstol

I förarbetena till KOs tillkomst (Ju 1969:27; prop 1970:58) är det framförallt ett förhållande som har anknytning till konsumenternas problem. Det handlar om inriktningen av KOs verk-

samhet. Där framhålls att den främsta uppgiften skall vara att granska utvecklingen på reklamens och marknadsföringens område. Särskilt gäller detta de former som har särskilt stor praktisk betydelse eller där otillbörligt förfarande kan antas vara speciellt vanligt eller till särskilt men för konsumenterna. Översatt till praktiken innebär detta annonser i massmedia och utomhus/direktreklam. Behandlingen av anmälningar från allmänheten – KOs andra huvuduppgift – får inte pressa tillbaka denna granskningsverksamhet. Hittills har initiativ av detta slag relativt varit färre än ärenden på grund av anmälningar.

Denna prioritering mellan LOs arbetsuppgifter bär tydligt släktskap med en normativ istället för subjektiv behovstillfredsställelse i grunden för konsumentpolitiken. KO har under sin existens haft en unik position att bedöma och avgöra vad som är konsumentproblem. I debatten har restriktiviteten med att föra frågor vidare till marknadsdomstolen emellanåt skymtat som en källa till kritik. 1975 fördes t ex endast 34 av 4413 KO-ärenden till marknadsdomstolen.

Nytt konsumentverk – nya problem

I samband med översynen av marknadsföringslagen beslutade riksdagen 1975 att konsumentverket och KO skulle slås samman till en organisation. Det nya konsumentverket kom att få tre olika typer av utåtriktad verksamhet – marknads- och systeminriktade aktiviteter och allmän information. Sett till fördelningen av personalresurserna är den första lika stor som de två senare tillsammans. Tar vi detta som uttryck för olika konsumentproblems vikt innebär det att dessa är de väsentligaste:

- ☐ alla varor, tjänster och andra nyttigheter är inte ändamålsenliga
- ☐ konsumenterna känner inte till de alternativa möjligheter som existerar för att tillgodose sina behov av dessa nyttigheter
- ☐ konsumenterna får inte den information de behöver för att kunna tillgodogöra sig nyttigheterna
- ☐ företagen använder otillbörliga metoder i sin marknadsföring

- ☐ konsumenternas intressen tillgodoses inte i avtalsförhållanden på marknaden

Denna problemuppfattning framgår av det mål som utredarna gav de marknadsinriktade aktiviteterna. Det bygger i sin tur nära nog helt på tillämpningen av den nya marknadsföringslagen och avtalsvillkorslagen. Men det är inte bara koncentrationen på behoven av information och avtalstrygghet som skiljer det gamla konsumentverkets huvudsysselsättning från det nya verkets. En erfarenhet från den tidigare verksamheten var nämligen att uppdelningen på konsumtionsområden inte visat sig särskilt lämplig. Alltför mycket hamnade under ”övrigt”.

Detta resulterade i att den nya organisationen lade större vikt vid konsumtion som ”faller utanför hemmet” och frågor ”utan definitivt konsumtionsområde”. Konkret innebär detta att särskilt transportfrågorna (allmänna kommunikationer, sällskapsresor och bil/båt) lyfts fram och får större plats, liksom lek, sport, hobby, hemelektronik, foto, samt tjänster som bank och försäkringar. För första gången nämns:

- ☐ lek – sport – hobby
- ☐ hemelektronik, foto m m
- ☐ läke- och hälsovårdsmedel
- ☐ kulturkonsumtion och
- ☐ diverse frågor utan produktanknytning (t ex hemförsäljning, kreditköp och postorderförsäljning)

De systeminriktade aktiviteterna rymmer framförallt tre problemområden för konsumenterna: distributionssystemets utformning, hushållsekonomiska förhållanden och bristande konsumentkunskap. Anmärkningsvärt nog finns för dessa områden ingen motsvarighet till de problemuppfångande funktioner som existerar för de marknadsinriktade aktiviteterna.

En markering om var konsumentproblemen finns att hämta ges i instruktionen till det nya verket (SFS 1976:429). Där framgår det att ”samråd bör ske med andra myndigheter som handlägger konsumentfrågor”.

Problemlösning på närmare håll

Huvudproblemet som ligger till grund för en utbyggnad av den kommunala konsumentpolitiken (prop 1975:40) är att samhällets stöd till konsumenterna inte finns tillräckligt nära. I regeringsförslaget antyds också vikten av att underlätta individernas kontakt med kommunerna, vilket dock faller utanför gränserna för de konsumentpolitiska konsumentproblemen.

Den bakomliggande promemorian (Ds H 1974:1) pekar emellertid på några "luckor" den kommunala konsumentverksamheten vill fylla. Förutom att bidra till en allmänt ökad informations- och utbildningsstandard skall den fungera som förmedlare uppåt av konsumentproblem. Men de mera direkta uppgifterna avser den *enskilde* konsumentens brist på allmän vägledning till en rationellare hushållsekonomi och råd före köp, samt oförmåga vid tvister (eller skenbara sådana) med näringsidkare.

Utvecklingen av den kommunala konsumentpolitiken har fått vissa konsekvenser för hemkonsulenternas verksamhet på länsnivå. Framförallt har arbetsuppgiften att bidra till lösning av konsumenternas informationsproblem överförts till kommunerna. Enligt riksdagsbeslutet om regional konsumentpolitisk verksamhet (prop 1978/79:22) skall hemkonsulenternas arbete mer inordnas i och förstärka konsumentverkets problemuppfångning.

Allmänna reklamationsnämnden permanentas?

Konsumenternas svagare ställning i tvister med näringslivet indikeras av uppgifterna för den lokala konsumentverksamheten. Härtill kommer KOs möjligheter att fungera som åklagare i allmän domstol och konstruktionen av den s k småmålslagen (som behandlas i kapitel 9).

För att utvärdera försöksverksamheten med allmänna reklamationsnämnden tillsattes 1976 en utredning som föreslog (SOU 1978:40) att verksamheten skulle permanentas. Utredningens problemdiskussion redovisas i kapitel 9.

Sammanfattning

Konsumenterna kan inte själva bedöma sina behov, varför de inte heller kan planera sin konsumtion och genomföra köp. Detta är i koncentrat grunden för konsumentverkets tillkomst. Förarbetena till denna myndighets tillkomst visar att det till en början var konsumenternas behovstillfredsställelse i en vidare mening som avsågs. Det slutliga ställningstagandet begränsar de relevanta problemen till köp och användning av produkter på marknaden. Det kan i sin tur tolkas som en förskjutning av problemen från planerings- till urvalssituationer/köpgenomförande.

Inrättandet av KO-ämbetet motsäger inte denna utvecklingsbedömning. Åtgärder befäster uppfattningen om informationssvårigheterna (se kapitel 7) och anger att konsumenterna saknar kanaler för att reagera mot dessa problem. Sammanslagningen av konsumentverket och KO har således inte sin bakgrund i någon förändrad problemsyn.

Vid 70-talets mitt aktualiserades problemen med det stora avstånd konsumenterna har till samhällets stödjande hand. Därför föreslås satsningen på lokal konsumentverksamhet i kommunerna.

6 Problem med produkter

Det föregående kapitlet syftade till att ur den flod av organisationstänkande som förekommit inom konsumentpolitiken vaska fram de problemresonemang som skymtat i utredningar och propositioner. Det bör också ha visat de politiska beslutfattarnas starka engagemang i den samhällsorganisatoriska utbyggnaden. Men som det här arbetet vill visa finns det bakom myndighetsutvecklingen uppfattningar om konsumenternas förhållanden i olika avseenden. Låt oss börja vår exponering av konsumenternas problem i olika sammanhang med att granska själva föremålet för konsumtionen – produkterna.

Vi har i kapitel 2 kunnat iaktta hur produkter under efterkrigsperioden helt saknats, varit tekniskt eller kvalitetsmässigt undermåliga eller haft pris och kvalitet som stämt illa överens. Till detta kan läggas den återkommande oro som visats över att produkter varit för dyra eller att priserna ökat för snabbt. Dessa fenomen har tagit sig olika uttryck, t ex utbyggnaden av provnings- och standardiseringsarbetet samt prisregleringsförsök av olika slag. Men vi kan inom konsumentpolitiken som helhet konstatera att frågor som sammanhänger med produkternas egenskaper och funktion främst varit fall för konsumentupplysningen att lösa. En möjlig tolkning av dessa förhållanden är att konsumenternas problem i förhållande till produkten inte uppfattades som allvarligare än att de kunde informeras bort.

Med den konsumentpolititiska utvecklingen har produkterna under 70-talet mindre kommit att ses som problematiska för konsumenterna i kvalitetshänseende och mer ur andra synpunkter. Framförallt har det kommit att handla om att utkristallisera

farliga, skadliga och funktionsodugliga produkter. Vid sidan om dessa intressen har de inflatoriska tendenserna i samhällsekonomin gjort prisregleringar (prisstopp) till ett permanent inslag i den konsumentpolitiska problembilden.

De åtgärder som stöder denna koncentration är:

- ☐ lagen om hälso- och miljöfarliga varor
- ☐ produktsäkerhetsklausulen i den nya marknadsföringslagen (med ursprung i varudeklarationsutredningen, reklamutredningen och konsumentverkets erfarenheter)
- ☐ årligen återkommande prisregleringsfrågor i riksdagen

Till detta kommer ett omfattande utredningsarbete som ägnats särskilt uppmärksammade produkter eller produktområden, t ex livsmedel, läkemedel, bilar och småhus. På senare år har även konsumenternas möjligheter att påverka produktutvecklingen aktualiserats genom tillsättandet av den s k insynsutredningen.

Hälso- och miljöfarliga varor

Det första egentliga steget mot att uppmärksamma att det hos produkter mer allmänt sett kan förekomma farliga egenskaper togs genom lagen om hälso- och miljöfarliga varor (1973:329). Ursprunget var här emellertid inte konsumentpolitiskt, utan enligt direktiven snarare miljöpolitiskt. Så småningom kom dock arbetet att omfatta även farliga produkters direkta effekter på människors hälsa. I förarbetena (prop 1973:17) anges detta med ”varor som med hänsyn till sina kemiska eller fysikalisk-kemiska egenskaper och hantering kan befaras medföra skada på människor eller miljön”. Begreppet ”hantering” används i sammanhanget på ett sådant sätt att det placerar problemen inte bara i konsumtionen utan även i t ex tillverkning och distribution.

I den bakomliggande utredningen (SOU 1972:31) sägs lagen i första hand vara relevant för ”hemmen” på produktområden som rengöringsmedel, färger, lim, lösnings- och polermedel samt syntetiska produkter. Lagen skall även kunna gälla varor som inte har kemiska eller fysikalisk-kemiska egenskaper.

Hur avgörs vad som är och vad som inte är problem? Svaret på frågan är delvis den vetenskapliga produktkontrollen. Men ytterst avgörs frågan efter en avvägning mellan risker och behov vad gäller varan ifråga.

Risk för skada på person eller egendom

Närbesläktad med lagen om hälso- och miljöfarliga varor är den s k produktsäkerhetsklausulen i den nya marknadsföringslagen (prop 1975/76:34). Återigen markeras farliga/skadliga produkter som ett konsumentproblem. I utredningsstadiet valde varudeklarationsutredningen och reklamutredningen en räckvidd begränsad till varor som medför risker för liv och hälsa. Idén att även inkludera skador på egendom lanserades av konsumentverket, som genom en särskild rapport (1974:12) gav ett exempel på en företeelse som med tiden inte blivit helt ovanlig inom konsumentpolitiken, nämligen att åtgärder i det politiska systemet initierats av tjänstemän.

Enligt rapporten innebär skadliga produkter att de är behäftade med brister av följande slag:

1) produkter som ger sken av att ha en viss skyddseffekt eller öka säkerheten men som saknar dessa förmågor. Det kan också vara fråga om produkter som lätt kan förväxlas med sådana som avses ge skydd eller som invaggar konsumenterna i en falsk trygghetskänsla (ex: barnbilstolar, skidbindningar och bilbälten)
2) produkter som i viss situation kan orsaka skada genom att fungera på ett sätt som användaren inte tänkt sig. Det kan vara fråga om lämpliga material, för klen dimension eller olämplig utformning. (Ex: motordrivna köksredskap med otillräckliga skyddsanordningar, leksaker med bristfällig konstruktion, hushållskemikalier med förledande utseende, doft eller förpackning samt diskmaskiner utan tillfredsställande översvämningsskydd)
3) produkter som endast delvis är reglerade i säkerhetshänseende på annat håll. Det kan gälla produkter som inte får användas men väl säljas (ex: vissa cykelbelysningar), inte får nyp-

roduceras (ex: badbassänger utan inhägnad eller övertäckning), eller produktområden där typprovning förekommer utan att vara obligatorisk.

Huruvida en produkt skall betraktas som skadlig kan i vissa självklara fall bedömas utan närmare undersökning. I andra fall bör skadligheten konstateras genom provning, eller genom rapporter om skadefall. KOs roll som problemdomare (”med möjlighet till förbudsföreläggande”) har enligt förarbetena stor betydelse. KOs roll som policyskapare har utvecklats närmare i kapitel 4.

Otjänliga varor = funktionsoduglighet

Marknadsföringslagens produktsäkerhetsklausul talar också om ”varor som är uppenbart otjänliga för sitt huvudsakliga ändamål”. Enligt den ovannämnda konsumentverksrapporten innebär detta att produkterna brister i sina funktioner så att de inte förmår fylla sitt ändamål. Begränsningen till huvudsakliga ändamål har till uppgift att definiera bort allmänna lämplighets- eller kvalitetsprövningar. Produkten bör istället karaktäriseras av att utformning eller prestanda (inkl livslängd) påtagligt avviker från vad som framstår som normalt för produkten ifråga. Ett exempel på en möjlig otjänlig produkt är en tvättmaskin med låg effekt. Funktionsodugligheten skall vara objektivt påvisbar och kunna visas genom provning eller sammanställda konsumenterfarenheter.

Priserna är för höga, ökar för snabbt etc

I kapitlet har riskerna för att produkter skall orsaka skada på människor, annan egendom eller miljön, behandlats. Analogt med detta kan vi konstatera att produktegenskapen pris kan orsaka skador på konsumenternas ekonomi.

Man kan tala länge om prisproblemet. Det är emellertid viktigt att slå fast att priserna i Sverige oftast diskuterats utifrån sin samhällsekonomiska betydelse. Prisstabilitet hör definitivt till de överordnade samhällsmålen.

För de ändamål som gäller här kan vi nöja oss med att konsta-

tera att det tydligaste konsumentproblemet i prishänseende är att varor eller tjänster är för dyra, dvs de har plötsligt blivit för dyra i samband med de prishöjningar som återkommande ägt rum i 70-talets inflatoriska svenska ekonomi. Framförallt är det kring produkter från jordbruksområdet som resonemangen kretsat. Prisstopp på det området har blivit ett näst intill stående inslag på den politiska repertoaren. I den regelbundet återkommande riksdagsbehandlingen av priserna (t ex prop 1971:108) har ett ständigt dilemma vid bedömningen av prisstegringar som problem eller inte varit att tiligången på varor och tjänster som är betydelsefulla för konsumenterna inte bör äventyras.

Genom ändringar i den allmänna prisregleringslagen (prop 1973:58) är tendensen högst märkbar ifråga om att förskjuta prisregleringarna till stabiliseringspolitiken.

Produktutvecklingen — inflytande saknas . . . eller hur?

Vi kommer nu till ett tämligen sent påpekat potentiellt konsumentproblem, nämligen möjligheter att — genom samhället — påverka företagens produktplanering och därigenom förhindra uppkomsten av onödiga konsumentproblem. Direktiven till insynsutredningen (H 1976:03) visar hur problemet snarare gäller konsumentpolitiska myndigheter än konsumenterna. Utredningens uppgift är snarare att effektivisera producentpåverkan än att belysa och penetrera eventuella väsentliga konsumentproblem. Det framgår även av de första resultaten från utredningens arbete (SOU 1979:5).

Problematiska produkter

Hittills har genomgången av produkterna som problem varit allmängiltig, utan begränsningar i marknadens utbud. Vid sidan om dessa principiella åtgärder/problem har i olika avseenden speciella produkter föranlett politikernas intresse. Här följer en kortfattad presentation av dessa. (Källor: Handelsdepartementets *Konsumentpolitisk översikt 1980*, samt förarbeten till respektive åtgärder.):

- ☐ *livsmedel*slagen; det är tillräckligt att här notera att problem uppfattats i hela kedjan beskaffenhet–hantering–märkning och saluhållande
- ☐ även *läkemedel*sförordningen (reglerar tillverkning, hantering, handel etc) och initiativet till den frivilliga branschöverenskommelsen om försäkringen vid läkemedelsskador (allvarliga och oväntade) har sitt etablerade intresse utanför konsumentpolitiken
- ☐ *småhus*; konsumenternas ställning i själva köpsituationen och ansvar för det i relation till såväl säljare som mäklare
- ☐ *tobak* och *alkohol*; onyttigheter som konsumenterna inte är adekvat informerade om (se kapitel 7)
- ☐ *energi*användningen är inte rationell i hushållen (uppdrag från regeringen till konsumentverket 1975 och 1977)
- ☐ *textilier*; konsumenterna har inte möjlighet att ta hänsyn till i vilket land en viss produkt tillverkats, eftersom ursprungsmärkning ofta saknas
- ☐ *försäkringar*; underläge gentemot försäkringsgivare (särskilt i avtalsögonblicket), oprecis information om kostnader och omfattning, m m
- ☐ *begagnade bilar* och *bilreparationer*; avsaknaden av ångerrätt vid köp samt garantiansvar för utförda arbeten
- ☐ *sällskapsresor*; ursprungligen i början av 70-talet otillräckligt ekonomiskt skydd vid oförutsedda händelser, vilkas lösning har lett till onödigt höga kapitalkostnader som konsumenterna får betala
- ☐ *hotell- och restaurangtjänster*; tillfredsställande utbud saknas i vissa delar av landet
- ☐ *olja* och *bensin*; orättvisan i att konsumenter i Norrland får betala ett högre pris än andra
- ☐ *krigsleksaker*; har oönskade effekter på barn om de har förebilder hämtade ur verkligheten efter 1914

Sammanfattning

Produkterna och deras egenskaper som bärare av konsumentproblem har över tiden förändrats. Så gäller för priserna som i

takt med inflatoriska tendenser i ekonomin allt mer engagerat de politiskt ansvariga. Beträffande andra produktegenskaper har infallsvinklarna förskjutits från avsaknaden av produkter och kvalitetsaspekter till produkter som är farliga, skadliga eller funktionsodugliga. Efter mönster från miljöpolitikens lag om hälso- och miljöfarliga varor har konsumentpolitiken i detta avseende tillförts den s k produktsäkerhetsklausulen i marknadsföringslagen. Skadliga produkter innebär t ex sådana som är försedda med skenbara skyddseffekter eller som under speciella omständigheter medför risker för skada. Funktionsodugligheten innebär att produkten inte förmår fylla sina huvudsakliga ändamål. Produktsäkerhetsklausulen är genom sin marknadsrättsliga karaktär vägledande till de konkreta problemen. Den har sitt upphov i flera offentliga utredningar men har i flera avseenden initierats av myndigheter.

Ett problem som uppmärksammats i utredningsväsendet vid flera tillfällen under efterkrigstiden är konsumenternas svårigheter att påverka företagens produktplanering. Det har dock än så länge inte definierats genom konkreta åtgärder.

Vid sidan om dessa allmängiltiga frågor har en rad produkter, såväl varor som tjänster, varit föremål för specialgranskning i det politiska systemet.

7 Problem i reklam och marknadsföring

Konsumentens informationssituation, som diskuteras i detta kapitel, kan schematiskt beskrivas med hjälp av följande tablå.

	Konsumenterna behöver information för . . .	
Företag ger information för . . .		KÖPET
	Samhället påverkar den informationssituation som råder vid . . .	

I denna förenklade bild behöver informationsbegreppet nyanseras. Detta kan göras på olika sätt beroende på med vilka ögon eller med vilket språk vi närmar oss informationen. Ett synsätt (Gredal 1972) bygger på att vi betraktar konsumentemas väg fram till köpet som beslut steg för steg. Vi kan då urskilja steg för steg: det generella köpbeslutet, urvalsbeslutet och genomförandet av köpet. I informationstermer innebär detta att konsumenterna behöver olika former av information för att

1 kunna överskåda och välja mellan olika marknader
2 göra urvalet
3 genomföra det slutliga köpet

Från företagens sida tillhandahålls informationen med olika media i tur och ordning genom t ex branschreklam, märkesreklam samt butiks- och förpackningsreklam.

Samhällets insatser i detta informationssystem hade vid 60-talets slut två olika former, *konsumentupplysning* och *varudekla-*

rationer. Konsumentupplysningen användes för att påverka hushållens generella planering och urvalsbeslut, medan varudeklarationerna kompletterade informationsbilden i själva inköpsögonblicket. Samhällets uppgift var huvudsakligen att komplettera.

Under 70-talet har dock samhällets roll förändrats från ett direkt stöd till konsumenterna till ett indirekt genom att påverka producenter och handel. De viktigaste åtgärderna i denna process har skett på lagstiftningens område genom marknads- och konsumenträttsliga insatser i form av

- ☐ lagen om otillbörlig marknadsföring 1971
- ☐ den nya marknadsföringslagen 1976

Båda dessa åtgärder har omgärdats av myndighetsutveckling/förändring, vilket har behandlats i kapitel 3. Tillkomsten av lagen om otillbörlig marknadsföring har sin bakgrund i 60-talets reklamdebatt (redovisad i t ex reklamutredningens betänkande SOU 1972:7) och översynen av lagen om illojal konkurrens (SOU 1966:71). Lagen täcker förutom inriktningen på reklam även andra marknadsföringsmetoder.

Informationsproblem bestäms från fall till fall

Gemensamt för de marknadsrättsliga åtgärderna på informationsområdet är att de vilar på övertygelsen att ställning måste tas från fall till fall om ett förhållande är problematiskt för konsumenterna eller inte. Detta ställningstagande har konsumentpolitiker gjort genom att låta marknadsföringslagen – såväl den gamla som den nya – bäras upp av generalklausuler, som överlåter åt KO eller i vissa fall marknadsdomstolen att svara för konsumentproblembedömningen.

Förarbetena till lagen om otillbörlig marknadsföring (prop 1970:57) ger som utgångspunkt för problembedömningen att den skall göras utifrån etisk-moraliska grunder, inte ekonomiska. Samhället bör ha ansvaret för att en god etisk standard hålls i reklam och marknadsföring. Detta kan inga ekonomiska överväganden – oavsett om de är företags- eller samhällsekonomiska – rucka på.

Ur individsynpunkt intresserar sig förarbetena till lagstiftningen för den risk för konflikt som kan uppkomma mellan konsument- och tryckfrihetsintresset. Det bör enligt lagstiftaren i praktiken vara en hanterbar konflikt.

Förfaringssättet med en generalklausul på marknadsrättslig grund skall vara ett stöd till konsumentintresset i sin helhet. Detta innebär att bedömningarna i första hand bör inriktas mot sådan information som träffar eller har möjlighet att träffa hela konsumentkollektivet. Men det finns också möjlighet att ingripa mot säljargument vid personliga förhandlingar mellan den som säljer och den som köper. Ingripanden från KO/marknadsdomstolen har också som främsta uppgift att motverka framtida konsumentproblem – inte att lösa en viss konsuments trångmål.

Den vilseledande reklamen

Det första steget i samhällets uppgörelse med reklamen togs under marknadsföringslagens paraply. Det täckte också frågor som snarast har med produktegenskaper att göra (se kapitel 6). Den aspekt på reklamen som dominerar tankegångarna bakom marknadsföringslagen är att den i vissa fall brister i vederhäftighet. Denna allmänna utsaga handlar framförallt om att reklamen är vilseledande, dvs den försvårar konsumentemas valsituationer.

De konkreta vilseledande elementen består i att reklamen:

- ☐ döljer faktiska förhållanden bakom skenbart objektivt riktiga framställningar
- ☐ använder överdrifter utan täckning (t ex ”stans billigaste priser”)
- ☐ gör ofullständiga jämförelser med andra produkter
- ☐ förmedlar ett annat intryck vid översiktlig läsning än vid noggrannare
- ☐ åberopar intyg och utlåtanden, särskilt sådana från myndigheter och institutioner

Det huvudsakliga intresset riktas mot den säljarinformation som lämnas av traditionella reklambudskap, t ex annonser. Men

dessutom uppmärksammar lagstiftarna problem som sammanhänger med bl a framställningar på förpackningar.

Bland speciellt intressanta förhållanden nämns också situationer där konsumenterna saknar möjlighet att besiktiga den utbjudna varan (som vid postorderköp). Ett produktområde som ges särskild uppmärksamhet är läkemedelsreklamen.

En anmärkning som rör innebörden i konsumentintresset lämnas i förarbetena. Den särskiljer mindre kritiska konsumenter (t ex barn eller sjuka) som en grupp av speciellt intresse.

Inledningsvis nämndes i avsnittet hur reklamen i lagen om otillbörlig marknadsföring tog plats bredvid vissa produktegenskaper. Några speciella konsumentproblem förtjänar att påpekas. De behandlas i sammanhanget och hänger delvis samman med informationen. Här åsyftas lotterier, pristävlingar och gåvoutdelningar som ”leder till att kundernas uppmärksamhet avleds från pris och kvalitet”. Hit hör också suggestionskraften hos begrepp som utförsäljningar och realisationer. Slavisk efterbildning av mönster och andra kännetecken är närmast en diskussion som berör konkurrensaspekten och inte uttryckligen problem för konsumenterna.

Vi kan liksom reklamutredningen (SOU 1974:23) konstatera att när det gäller reklam är lagens primära syfte (och därmed påvisas väsentliga konsumentproblem) att motverka och hindra vilseledande information.

Information saknas

Vilseledande information kan ta sig olika uttryck. Det andra stora ingripandet från samhällets sida genom konsumentpolitiken – den nya marknadsföringslagen – angriper problemet ”information saknas”. I den nya informationsskyldigheten heter det bl a (§ 3):

”Underlåter näringsidkare vid marknadsföring av vara, tjänst eller annan nyttighet att lämna information, som har särskild betydelse från konsumentsynpunkt, kan marknadsdomstolen ålägga honom att lämna sådan information.”

Klausulen grundas på reklamutredningens slutbetänkande (SOU 1974:23), varudeklarationsutredningens betänkande (SOU 1973:20) samt KOs skrivelse till handelsdepartementet i januari 1974. KO Sven Heurgren var också ordförande i varudeklarationsutredningen. Det hör till det ovanliga att lagstiftning och andra politikeruppgifter så tydligt lotsas fram med denna myndighetsdominans.

Det centrala problemet och anledningen till klausulens tillkomst är att produktinformationen inte är anpassad till konsumenternas behov (prop 1975/76:34). Detta behov är enligt reklamutredningen (SOU 1974:23) beroende av konsumenternas kunskap och av produktens art och steg i konsumtionsprocessen. Därmed har vi också konstaterat att det rör sig om produktinformation. Lagstiftaren menar med produktinformation varumärkning, butiksreklam, annonser och annan framställning i marknadsföringen samt information som lämnas på konsumentens begäran. I konsumentens tidigare redovisade beslutkedja innebär detta att problemen framförallt visar sig i samband med urvalsbeslut och köp.

Med reklamutredningens termer innebär detta information om för det första produktens beskaffenhet och egenskaper. Här behövs information om användningsområden (för att undvika köp av produktvarianter som fyller onödigt höga krav), innehållsdeklarationer (med tanke på t ex allergiker), standardiserade varubeteckningar (för att förenkla dagligvaruinköpen, men även för att "matbord" skall motsvara matbord, får beteckningen inte vara irrelevant, otillförlitlig, svårförståelig, svåråtkomlig eller svårjämförbar), samt skötselanvisningar (för att varan bättre skall kunna utnyttjas). För det andra är tillgången på information om priser och betalningsvillkor otillräcklig (eller saknas). För det tredje är det alltför vanligt att informationen inte är tillfyllest när det gäller förhållandet mellan köpare och säljare efter köp. Konsumenternas kännedom om sina rättigheter är bristfällig.

Bedömningen när information saknas skall liksom vid vilseledande reklam göras av KO och marknadsdomstolen. Här indi-

kerar dock förarbetena till den nya lagen en kompletterande tendens. Den går i riktning mot producentpåverkande förhandlingar med enskilda företag för att komma till rätta med problem som uppmärksammas. Till bilden hör också samråd med företag eller branscher om riktlinjer för att undvika problem för konsumenterna.

Informationsklausulen innehåller också förändringar i fråga om problemobjekten. Tidigare begränsas informationsproblemen till att gälla "varor och tjänster". Nu kompletteras dessa med andra nyttigheter, och den främsta konsekvensen blir att fast egendom inkluderas.

Samtidigt görs markeringen att det handlar om produktinformation av särskild betydelse från konsumentsynpunkt. Vad detta innebär ger lagstiftaren inte några klara besked om. En viss vägledning ger propositionen genom att referera till "hälsa och säkerhet" samt "väsentliga hushållsekonomiska aspekter" som angelägenhetsskapande begrepp. Reklamutredningen kompletterade den prioriteringen med bl a informationens väntade spridning och tekniska komplexitet samt förekomsten av reklamationer och andra indicier på konsumentproblem. I det här sammanhanget är det viktigt att påpeka närheten till produkternas egenskaper, dvs konsumenterna har på grund av informationsbrist en felaktig föreställning om vilken funktion en viss produkt skall ha. Denna brist har särskilt påpekats i samband med varudeklarationerna och deras starka inriktning mot att mera informera om egenskaper.

Samtidigt som vi kan konstatera att den nya marknadsföringslagen inneburit dödsstöten för VDN-systemet, ger den tidigare nämnda varudeklarationsutredningen en viss vägledning i sökandet efter problemuppfattningar. Varudeklationernas försvinnande är inte underbyggt av konsumentpolitiska ambitioner. Det förefaller snarare ha grundats på konsumenternas problem att läsa och förstå deklarationerna, samt de konsumentpolitiska handläggarnas svårigheter med prövnings- och normverksamhet. Den hjälp att identifiera problemområden som varudeklarationsutredningen ger återfinns framförallt i vissa hänvisningar

till olika produkter. Här föreslogs att obligatoriska varudeklarationer med fastställda grundkrav skulle bifogas barnsängar, barnvagnar, bilbarnsitsar, flytvästar och skyddshjälmar. Andra varuområden som möjligen skulle komma ifråga var enligt utredningen bilar, fritidsbåtar, hushållskapitalvaror, kosmetika, monteringsfärdiga hus, textilier och skor. Genom diskussion om de lagstadgade varudeklarationernas inriktning framkallar utredningen en egen problembild: saknas information om varuslag, mått, vikt, volym, storlek, pris och hälsofarliga egenskaper samt om användning, förvaring, skötsel och hantering, innebär detta hälso- och säkerhetsrisker och/eller försvårade köpval, dvs konsumenterna köper produkter som inte passar den enskilde konsumentens behov eller ekonomi. Svårigheter med att tillgodogöra sig produktinformation togs upp av den folkpartistiska regeringen. Strax före valet 1979 skrev den: ”Många konsumenter anser sig ha svårt att förstå den information som finns på produkterna” (PM från Handelsdepartementet 1979-09-05) och gav konsumentverket i uppdrag att arbeta fram principer för begriplig produktinformation.

Genom den nya marknadsföringslagen lokaliseras även konsumenternas problem till köpsituationen. I specialmotiveringen till lagen heter det nämligen att konsumenternas intressen är desamma som ”privatpersoners intressen i samband med förvärv och liknande av nyttigheter för enskilt bruk”.

Bland de tio åtgärder för konsumenterna som regeringen föreslog före valet 1979 återinförs ett problem som hade en central plats i 60-talspolitiken, nämligen den avsaknad av information som en bristande tillgång på varutester och marknadsöversikter utgör. Detta kan bli ett av de första konsumentproblem som utvecklas och angrips under 80-talet. En parlamentarisk utredning tillsattes hösten 1979 för att starta detta arbete.

Ett specialfall av ”information saknas” som följt i den nya marknadsföringslagens spår förekommer i den konsumentkreditlag som trädde i kraft 1979. För att motverka konsumenternas svårigheter att jämföra kostnader innehåller lagen informationspliktbestämmelser om en erbjuden kreditforms effektiva ränta,

kreditkostnaden i kronor och det alternativa kontantpriset (prop 1976/77:123). Detta är en något mildare bedömning av konsumenternas problem än den som gjordes av kreditköpskommittén (SOU 1975:63). Där särbehandlades krediter i samband med köp som speciellt problematiska för konsumenterna, medan hållningen till avtal om köpberoende lån visade på mindre besvär.

Enligt kreditköpskommittén skulle den skriftliga informationen behöva innehålla en rad ytterligare upplysningar i förhållande till den slutgiltiga lagen, t ex kredittid och kreditköppris.

Felaktig information behöver rättas till

En erfarenhet från tillämpningen av den ursprungliga marknadsföringslagen var att förbud mot fortsatta otillbörliga informationsinsatser inte automatiskt drog ett streck över de eventuellt oriktiga intryck som skapats. Detta problem uppmärksammades dels av KO (skrivelsen till handelsdepartementet), dels av reklamutredningen, som övervägde ett förslag om lagstadgad berikti-ganderеklam i samband med marknadsföringslagens översyn.

Lagstiftaren instämde också i bedömningen av detta som ett konsumentproblem men nöjde sig med att bygga in det i marknadsdomstolens tillämpning av MFL. Ytterligare en fråga av det här speciella slaget diskuterades i MFL-förberedelserna.

Överdriven användning av reklam

Lagstiftaren hävdade att ”det inom området förekommer reklaminsatser i en omfattning, som inger betänkligheter i flera hänseenden” (prop 1975/76:34). Överdrivet bruk av reklam leder enligt reklamutredningen bl a till att överblicken över varuutbudet försämras, varupriserna höjs och konsumtionsstrukturen påverkas ogynnsamt (SOU 1974:23). Trots dessa påpekanden har hittills inga åtgärder med konsumentpolititiska syften vidtagits.

Reklamutredningen uttalade sig inte enbart om reklamens volym utan också om olika medias egenskaper. Härvid konstaterades vissa problem. Utomhusreklamen är olämplig genom att den når konsumenten då denne är upptagen av annat, förspels-

reklam på biografer genom att den är för kort och förpacknings- och butiksreklam på grund av att den ofta kommer för sent.

Tobak och alkohol — två specialproblem

Ett särskilt utslag av normativ behovsfilosofi präglar tobaks- och alkoholkonsumtionens område. Detta framgår av lagen (1975:1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror samt lagarna (SFS 1978:763–764) om marknadsföring av alkoholdrycker och tobaksvaror. De problem som tynger denna konsumtion har sedan länge genererat en egen politisk sektor, åtminstone vad gäller alkoholen. Tobaks- och alkoholreklamutredningen, som tillsattes 1974, har dock föreslagit en lagstiftning som rent organisatoriskt kommer att koppla samman tobak och alkohol med konsumentpolitik och konsumentproblem (SOU 1976:63). När utredningen inledde sitt arbete gällde det tobaksreklamen, men bara något halvår senare infogades även alkoholreklamen. Detta visar i någon mån det intresse dessa frågor tilldragit sig på senare år.

Ett huvudproblem som motiverar åtgärder är ”att detta bruk utgör en självklar del av vår livsföring”. På lång sikt behövs en kunskaps- och beteendeförändring. Idag är det den påträngande, uppsökande, övertalande eller på annat sätt mer aktiva marknadsföringen, t ex utomhus- eller direktreklamen, som är problemet i och med att den förmodligen vidmakthåller eller ökar konsumtionen.

Sammanfattning

Uppmärksamheten på konsumenternas informationsproblem har under 70-talet utvecklats i två steg. Genom lagen om otillbörlig marknadsföring inriktades intresset på reklam som är vilseledande (döljer faktiska förhållanden, använder överdrifter etc) och därigenom försvårar konsumenternas valsituation. I olika utredningssammanhang har sedan diskuterats behoven av beriktiganden i samband med felaktig reklam och överdriven användning av reklam. Det senare har inte lett till några åtgärder annat än på tobaks- och alkoholområdet. Beriktigandereklamen

däremot har bakats in i det andra stora steget på informationsområdet: marknadsföringslagen.

Istället för att reglera överdriven användning av reklam är marknadsföringslagens huvuduppgift att motverka irrelevant produktinformation i köpsituationen. Denna klausul om informationsskyldighet har också fört in på en ny väg till ett fungerande varudeklarationssystem förbi de svårigheter som det tidigare VDN-systemet sammankopplats med.

Insatserna för att förbättra konsumenternas information är det tydligaste exemplet på konsumentpolitikens förskjutning från stödinsatser som riktas direkt till konsumenterna mot indirekta insatser genom påverkan av producenter och handel. Till att börja med gjordes den konkreta problembedömningen genom KO-ingripanden och avgöranden i marknadsdomstolen i efterhand. Marknadsföringslagen motverkar informationsproblemen i förebyggande överenskommelser mellan myndigheter och näringsliv.

8 Distributionssystemets konsumentproblem

I det här kapitlet riktas uppmärksamheten mot den fysiska överföringen av varor och tjänster från producenter över handeln till konsumenter, dvs distributionssystemet. Från konsumentsynpunkt är systemets viktigaste slutprodukt *sortiment av varor och tjänster som är tillgängliga i tid och rum*. I allt väsentligt kommer diskussionen att handla om dagligvaror. Det allmänna problemet på det här området kan beskrivas som att konsumenterna inte har tillgång till dagligvaror på rätt plats och/eller tid. Med konsumenterna avses oftast särskilda, i olika avseenden utsatta, grupper, t ex glesbygdsboende eller barnfamiljer utan tillgång till bil.

Olika medborgarintressen tilldelas också olika vikt. Gruppen är också ett viktigt begrepp om vi iakttar de intressekonflikter som distributionssystemet i olika belysningar visat upp. T ex har behandlingen av öppethållandefrågorna i olika sammanhang ställt konsumentintresset mot de handelsanställdas intressen.

Den stora satsningen från samhällets sida på det här området är det arbete som uträttats inom 1970 års distributionsutredning (DU). Dess tolkning av sin uppgift var ”att bedöma konsekvenserna för hushållen av den pågående strukturutvecklingen inom dagligvaruhandeln” (SOU 1975:69). DU är intressant ur synvinkeln att den framstår som ovanligt problemorienterad.

DU har i olika utsträckning fört sina resonemang mot bakgrund av det arbete som tidigare uträttats inom butiksetablerings- och glesbygdsutredningarna.

De dokument som vid sidan om DU format kapitlets innehåll är betänkanden från 1970 och 1975 års affärstidskommittéer och

servicekommitténs hantering av service i bostadsområden samt förarbetena till lagen om tillfällig handel.

Tillgängligheten av dagligvaror i rummet

Tillsättningen av DU bottnade enligt direktiven i osäkerhet om dels det ekonomiska värdet av hushållens arbete i varudistributionen, dels rationaliseringsvinsternas fördelning i samband med företagskoncentrationen framförallt i detaljhandeln. Misstankar framförs om att större avstånd till inköpsstället och bortfallet av personlig service ger "en övervältring av varudistributionsarbete på konsumenten och på samhället".

Konsumenterna förmodas ha "begränsade möjligheter att på ett rationellt sätt anpassa sig till den ändrade situationen". De särskilda konsumentkategorier direktiven tar fasta på är åldringar, handikappade, glesbygdens befolkning, familjer där båda makarna förvärvsarbetar och familjer som inte har tillgång till bil. Även om intresset koncentreras till dagligvaruhandeln bör utredningen "om förändringarna medför påtagliga problem för konsumenterna" även granska andra delar av varudistributionen samt utbudet av tjänster.

När DU tolkar sina direktiv läggs stor vikt vid utbudets tillgänglighet. Det innebär att det är hushållens transportarbete vid inköp som i första hand skall utvärderas från hushållens och samhällets synpunkt. Inte minst det senare är viktigt att ha i minnet vid betraktande av DUs arbete. Denna helhetssyn innebär att konsumenternas problem uppfattas som ett delproblem, om än ett viktigt sådant.

Diskussioner i termer av konsumentproblem förekommer i utredningen, men här som i andra dokument är begrepp som "krav" och "mål" vanligare. Utifrån dessa kan vi emellertid tolka en problemsyn. Ett exempel på detta är allmänna krav på företagens utbud för att distributionsprocessen skall fungera tillfredsställande från hushållens synpunkt. Omvandlar vi dessa krav till möjliga problem kan vi göra följande tolkning:

- ☐ sortimentet är för litet för att i rimlig omfattning tillgodose individuella behov och anspråk

- ☐ sortimentet är svårtillgängligt
- ☐ tiderna för försäljning eller varuavlämning motsvarar inte de som passar hushållen
- ☐ priserna är för höga och ställer till bekymmer i budgeten särskilt för stora hushåll med låga inkomster
- ☐ informationen om varor, priser, hemsändning m m är svårtillgänglig
- ☐ försäljningsställenas miljö är besvärlig och tidskrävande

Men DU ger inte bara en normativ kravspecifikation utan presenterar även en empiriskt underbyggd problembild.

DUs hushållsundersökning (den s k Örebro-undersökningen) ligger till grund för en genomgripande diskussion av hushållen och den fysiska varuöverföringen. Här bedöms bl a viktiga hushållsresurser vara tillgång till tid, transportförmåga, lagringsutrymme och penningmedel. Hushållens problem i inköpsverksamheten berörs dels generellt, dels för speciella hushållsgrupper. Generellt sett är problemen:

- ☐ valet mellan närmaste och mer avlägsna inköpsställen, vilket bl a kan anses vara beroende av arbetsresor och anspråk som hushållen ställer på utbudet
- ☐ svårigheten att avgöra vad inköpsbeteendet betyder för de fortsatta möjligheterna att välja butik på olika avstånd
- ☐ organisationen av hemtransporten, t ex att utnyttja eventuell hemsändning
- ☐ att avgöra lämpligt antal veckoinköp

Problemen sammanhänger genomgående med mängden av och formerna för hushållens transportarbete.

Vid sidan av dessa generella problem identifierar DU med hjälp av Örebro-undersökningen problem för de speciella grupper som omnämns i direktiven, beroende antingen på brister i yttre förutsättningar eller på brister i hushållens egna förutsättningar. De gruppsammanhängande problemen som beror på bristande yttre förutsättningar handlar samtliga om glesbygdshushållen:

- ☐ minskad inköpsfrekvens, orsakad av längre transportsträcka

och svårigheter att använda transportmedel
- ☐ relativt små förvaringsutrymmen
- ☐ lågt utnyttjande av hemsändningsmöjligheter
- ☐ otillräckligt butikssortiment för en rätt sammansatt kost

Övergår vi till att betrakta problem som sammanhänger med bristande hushållsegenskaper varierar grupperna:
- ☐ ”pensionärshushållen är mera beroende av den närmaste butiken än andra hushållsgrupper”
- ☐ hushåll med hög dagligvarukonsumtion använder stormarknader utan att kunna avgöra om de lägre priserna motsvarar uppoffringen för längre transporter
- ☐ hushåll utan bil kan ha svårigheter att tillfredsställande ordna sin varuförsörjning
- ☐ handikappade (särskilt rörelsehindrade och synsvaga) saknar möjlighet att göra egna butiksbesök

DU för också en diskussion om vilka behov och vilket beteende hushållen har. Med erfarenheter från Örebro-undersökningen görs bedömningen att hushållen har behov av att kunna välja mellan olika butiker (med olika lägen, storlek etc). I detta sammanhang finns det risk för att ”hushållen saknar möjlighet att bedöma vad deras val av inköpsställen betyder för närbutikernas möjligheter att överleva”.

Vidare gör hushållen för täta inköp, vilket leder till för stort inköpsarbete, och det är fel person i hushållet som gör inköpen, dvs det är kvinnan och inte den som har bilen. Apropå bilen antyder DU att kollektivtrafikens olämpliga utformning gör den till ett hinder för stora inköp.

Det finns också inköpsproblem som är bestående. Här åsyftas de hushåll som i något avseende är resurssvaga: pensionärer, handikappade samt hushåll som inte har bil, inte har butik inom gångavstånd och saknar kollektivtrafik till butik.

När det gäller distributionen av varor och tjänster utanför dagligvarusektorn överskuggar informationsfrågorna och valproblem i ett rikt varuutbud tillgänglighetsproblemen.

I sina överväganden prioriterar DU problemen för hushåll

med långa avstånd till butik och de som har dåliga förutsättningar att utföra ett gott inköpsarbete, dvs hushåll utan möjlighet att använda bil vid inköpen, där inköparna har ont om tid, där inköparna har svårt att gå och bära, dvs i första hand pensionärer och handikappade, där bristande förvaringsmöjligheter gör täta inköp nödvändiga.

Tätortshushållen har problem om gångavståndet till fullsorterad butik överstiger en kilometer eller om denna sträcka för flertalet hushåll överstiger 500 meter. Saknas dessutom möjligheter till resor med kollektivtrafik eller hemsändning växer problemen.

För glesbygdshushållen är problemförutsättningarna att kollektivrestiden överstiger 20–30 minuter (30–45 minuter i extrem glesbygd). Möjligheter till såväl kollektiva resor som hemsändning bör finnas minst två gånger per vecka.

Gränsdragning av det här skisserade slaget försökte sig redan glesbygdsutredningen på (SOU 1972:13). Den hade bl a till uppgift att "söka finna långsiktiga lösningar på frågor som gäller samhällelig och kommersiell service".

Till grund för resonemangen ligger bl a en undersökning av serviceutbudet i några utvalda glesbygdskommuner. I en av dessa har också köpvanorna undersökts.

I en mera principiell diskussion kommer man bl a fram till att svårigheterna att precisera behov gör att en godtagbar servicestandard måste fastställas på grundval av "rena skälighetsbedömningar". Till hjälp för detta anförs tre "behovsnivåer":

1) Närhetsservice som kan tillgodoses med ambulerande handel inom gångavstånd
2) Lokal service för "de mest elementära och frekventa behoven":
   - livsmedelsbutik
   - järnhandelssortiment
   - färghandelssortiment
   - textilvarusortiment
   - apotek
   - möjligheter att beställa vin och spritdrycker

- bensinförsäljning
- bilreparationer
- annan reparationsservice (rörledning, elinstallationer och reparation av hushållskapitalvaror)
- herr- och damfrisör
- servering
- banktjänster

Den lokala servicen bör finnas på pendlingsavstånd 30–45 minuter.

3) Regional service med varuhus, specialbutiker etc skall vara möjlig att nå med ett par timmars resa.

Det bör vara någorlunda lätt att till rimliga kostnader nå den lokala servicen med kollektivtrafik två gånger per vecka under två–tre timmar. För den regionala servicen gäller en gång i veckan med möjlighet att resa fram och åter samma dag. Hemsändningsnormen bör vara två gånger per vecka, särskilt av livsmedel och apoteksvaror.

Glesbygdsboende är en av flera grupper med problem vid inköp av dagligvaror. Att inköpsproblem är ett grupproblem framhöll butiksetableringsutredningen (SOU 1973:15) genom att poängtera hur lönsamhetskraven inriktar detaljhandeln mot den stora konsumentmassan och härigenom skapar missgynnade minoriteter. Andra avvägningsproblem (som beteckningen löd) är behovet av låga priser kontra behoven av närhetsbutiker och stadsförnyelse. Utredningen pekade också på riskerna för konsumentproblemet att handelns företrädare får ett dominerande inflytande över butiksetableringen. Med bl a detta som grund överlämnades butiksetableringsutredningens förslag till DU, där kommunerna utses till att avgöra vad som är konsumenternas problem och inte.

Varudistributionen blev också en pusselbit i servicekommitténs arbete, som initierades 1967 under den kraftiga utbyggnaden av bostadsområden. Ledordet är boendeservice, och kommittén ser i sitt arbete individerna som brukare av bostadsområden och mer marginellt som köpare och användare av varor och

tjänster. Det handlar alltså mer om barntillsyn av hjälpbehövande, lokaler för fritidssysselsättningar och kulturutbud samt samhällsinstitutioner, och enbart som en del i detta komplex "inriktning, lokalisering och dimensionering av olika kommersiella verksamheter". Bakom det senare, inringat som hushållsteknisk service, döljer sig varudistribution, expeditiva tjänster (bank, post etc), mathållning (alternativ/komplement till självständig hushållning), bostadsvård och tvätt.

Servicekommittén argumenterar för ett synsätt som kompletterar konsumentintresset – närservicebrukarnas. Förslagen i huvudbetänkandet (SOU 1973:24) uppehåller sig i närmiljöns vardagliga servicebekymmer, vilket innebär släktskap med många diskussioner från konsumentpolitikens förhistoria. Det enda egentliga varudistributionsproblem för konsumenterna som kommittén anger är stormarknaderna som hot mot en garanterad närservice och föreslår etableringsstopp.

Så långt går inte DU i sina ställningstaganden och propåer men föreslår ändå en särskild avgift för etablering av större butiksenheter på dagligvaruområdet. Detta och andra förslag kan tas som uttryck för uppfattningen att närhetsbutiker saknas – och kommer att saknas än mer. I övrigt kan följande konsumentproblem uttolkas ur DUs starkt organisatoriskt och indirekt orienterade förslag:

- ☐ hushållen kan inte själva i tillräcklig grad styra handeln och kommunerna till en önskad varuförsörjning
- ☐ de inser inte för- och nackdelar med olika inköpsmetoder och butiksval samt betydelsen av köptrohet
- ☐ deras (särskilt de handikappades) miljö i butikerna är inte tillfyllest
- ☐ många konsumenter kommer i en nära framtid att få sin varuförsörjning hotad i den mån den inte redan är besvärlig

Även i förslagen är det uppenbart att den viktiga uppgiften att bedöma konsumenternas problem i distributionssystemet skall falla på kommunerna. Förstärkningar av centrala organ syftar endast till att öka samordning och rådgivningsmöjligheter.

Distributionen och riksdagen

Vid den fortsatta handläggningen av distributionsfrågorna lade handelsministern 1977 en proposition (1977/78:8).Där inkluderas också bensinhandeln. Åtgärder i distributionssystemet motiveras av den starkt försämrade service vissa konsumenter fått erfara genom utglesning av butiksnätet i utpräglade glesbygder – också skärgården – och äldre stadsdelar.

Marknaden är tillräcklig som problemlösare för de stora konsumentgrupperna. Dock förekommer det grupper som av olika skäl har svårt att göra sig gällande på marknaden och som inte kan ordna sin dagligvaruförsörjning med rimlig insats av tid och eget arbete. Vid sidan av tillgängligheten gäller också att de inte kan göra planerade, rationella inköp för längre perioder, inte har rimliga valmöjligheter/tillräckliga sortiment eller möjlighet till rationell hantering eller en låg prisnivå.

Stormarknaderna anses inte skapa problem. Däremot har konsumenternas närhetsproblem sin grund i brister hos verksamhetsbetingelserna för små butiker. Glesbygdsbor möter oftast en lanthandel som inte har ett tillräckligt brett utbud. Särskilt saknas samordning med offentliga tjänster.

Även handelsministern betonar det ”kommunala ansvaret”. Men problemen är inte så generella att varje kommun behöver upprätta en egen varuförsörjningsplan (vilket var utredningens förslag). En huvudfråga är de problem som skapas genom butiksnedläggningar, men även etableringar av begränsade livsmedelssortiment (t ex på bensinstationer) måste hållas under uppsikt.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att DU gör en allvarligare bedömning av konsumenternas situation i distributionssystemet än regeringen. Åtminstone ger uppskattningen av åtgärdsbehoven uttryck för detta. I det här sammanhanget, när vi är mer intresserade av problemdiskussionen, är det emellertid viktigare att lägga märke till den enighet som råder om kommunernas kompetens att bedöma och lösa konsumenternas problem.

Öppethållande

Parallellt med att de rumsliga distributionsfrågorna ventilerats har flera utredningar och en övervakande nämnd – affärstidsnämnden – försökt komma till klarhet med om ett reglerat öppethållande är konsumentproblem eller inte. En linje har talat för att konsumenterna inte inser de långsiktiga negativa effekterna på prisnivån och därmed handelns struktur som fria affärstider innebär.

1970 års affärstidskommitté menade i sitt betänkande (SOU 1971:33) att det i en ny hushållssituation med samtliga vuxna i förvärvsarbete utanför hemmet har blivit svårare att anpassa inköpen till ett begränsat öppethållande i detaljhandeln. I ett sådant läge är det inte realistiskt att låta konkurrerande intressen, småföretagare och fast anställda i handeln, stå i vägen för utvecklingen. Näringsutskottet rekommenderade (NU 1971:53) att konsumenterna genom sina köpvanor själva får göra en samlad bedömning av inköpsmöjligheter och priser och härigenom styra öppethållandet.

På försök upphävdes 1967 års affärstidslag 1972 under överinseende av affärstidsnämnden, som bl a hade till uppgift att undersöka verkningarna för konsumenterna. Nämnden slutförde sitt arbete 1975 med en rapport i vilken en majoritet säger nej till fortsatt fritt öppethållande. Skälen är den tydliga tendensen till ökat söndagsöppet i varuhusen, minskad arbetstid för de fast handelsanställda och det obetydliga antalet konsumenter som inte lika gärna kan göra sina inköp på vardagar. Nämnden påpekar dock att prisnivån och strukturutvecklingen – viktiga konsumentintressen – inte påverkats av ett fritt öppethållande. För att om möjligt bringa klarhet i situationen tillsattes en ny utredning, 1975 års affärstidskommitté.

Beträffande prisnivå och strukturutveckling instämde den nya kommittén (SOU 1977:72) i affärstidsnämndens utsaga att inga förändringar i en för konsumenterna ogynnsam riktning inträffat. Tvärtom är de fria affärstiderna förmodligen upphovet till att servicebutikerna ökat, vilket motverkar ett av de problem distributionsutredningen observerat.

Affärstidskommittén lyckades emellertid inte bli enig i frågan om reglerade affärstider medför konsumentproblem eller inte. Ledamöterna är överens om att utvecklingen för hushållen gjort tiden till en knapp resurs. Däremot råder oenighet om vilket behov som råder av att kunna handla på söndagar. Den regleringsföreträdande falangen anser vardagarna tillräckliga.

Affärstidskommittén visar också hur konflikter mellan arbetstagarintresset i handeln och konsumentintresset kan komma att avgöras av medbestämmandelagstiftningen. Konsumenternas enda möjlighet att påverka är därför genom affärstidslagstiftning.

Frågan om reglering av affärstiderna ser inte ut att få någon snar lösning. Politisk oenighet karaktäriserar frågan. Under 1980 har dock linjen som innebär fria affärstider vunnit majoritet i riksdagen, vilket kan tolkas som att begränsat öppethållande i sig skulle vara ett konsumentproblem.

Tillfällig handel

Den speciella distributionsform som den tillfälliga handeln utgör har på senare år ägnats ett särskilt intresse. Genom lagen om tillfällig handel fastslås att den endast bör tillåtas om den har väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt. Denna bedömning bör göras av länsstyrelsen. Förarbetena (prop 1975:52) riktar uppmärksamhet på de långsiktiga problem som uppkommer om den tillfälliga handeln genom sin omfattning slår ut den fasta. Ett omedelbart problem är "utbudet av kvalitativt undermåliga varor som inte är värda sitt pris". Dessutom har konsumenterna ofta svårare att reklamera köp i detta sammanhang. I sin första skepnad tog lagen fasta på i första hand inomhushandel. Redan efter kort tid aktualiserades en vidgning av tillämpningsområdet (prop 1977/78:186) till att innefatta bl a torg- och marknadshandel.

Sammanfattning

På distributionsområdet rör problemen konsumenternas tillgång till varor i tid och rum. I allt väsentligt är varor liktydigt med

dagligvaror. Det är en problemdiskussion som är mer orienterad åt att särskilja olika gruppers problem än vad som gäller övriga genomgångna områden i detta arbete. Den viktigaste kategoriseringen innebär åtskillnad av glesbygds- och tätortshushåll, men även inriktningen på pensionärer, handikappade, barnfamiljer etc framträder. Även relationer till andra gruppintressen, t ex de handelsanställda och småbutiksägare, görs konkreta i affärstidsfrågan.

Distributionsutredningen pekar på följande problem:

- ☐ sortimentet är otillräckligt och svårtillgängligt i tid och/eller rum
- ☐ priserna är för höga
- ☐ informationen i handeln är svårtillgänglig
- ☐ försäljningsställenas miljö är besvärlig

Konsumenternas behov av distribution tar inte hänsyn till riskerna att närbutikerna försvinner och de kan inte göra sina val för att trygga en långsiktig varuförsörjning.

Regerings- och riksdagsbehandlingen reducerar distributionsproblemen till ekonomiska stödinsatser för glesbygdshushållen och delegerar tätortsproblemen till kommunerna. Avsaknaden av mer betydande åtgärder leder till slutsatsen att distributionsproblemen inte är särskilt stora. Den konstanta oenigheten om när konsumenterna skall kunna köpa sina varor och tjänster eller marginalproblemen med den tillfälliga handeln påverkar inte heller slutsatsen.

9 Köp, avtal och efterköp-problem

De närmast föregående kapitlen (6–8) har behandlat företagens produkter, marknadsföring och distribution, eller, sett ur konsumentens synvinkel, behoven av varor och tjänster samt informationen om och tillgängligheten av dessa. Vad som här återstår att diskutera är försäljningen/köpet och vad som därefter kan motivera nya kontakter. Åtgärderna på detta område är i allt väsentligt inriktade mot kapital- och sällanköpsvaror, tjänster samt fast egendom.

Med utgångspunkt i den traditionella köpsituationen tillkom konsumentköplagen 1974. Den är tillämplig på varor och motsvaras på tjänstesidan av konsumenttjänstutredningens förslag.

Valet mellan och konsekvenserna av olika betalningssätt påverkas genom 1979 års konsumentkreditlag.

En speciellt uppmärksammad köpsituation är den då affären görs upp i konsumentens bostad, vilket regleras i 1972 års hemförsäljningslag; kompletteringar är under utredning i hemförsäljningskommittén. Denna köpsituation karaktäriseras oftast av att särskilda avtal upprättas. Problem med avtalsvillkor har uppmärksammats i avtalsvillkorslagen (1971) och av en ny generalklausul i avtalslagen (1976). Slutligen har efterköpskonsekvenser i form av oenighet mellan säljaren och köparen legat till grund för småmålslagen (1974) och översynen av allmänna reklamationsnämnden 1978, samt bidraget till utbyggnaden av den kommunala verksamheten (se kapitel 5).

Gemensamt för dessa åtgärder är att de, även om de har sin grund i köpsituationen, syftar till att motverka eller lösa problem som uppstår i efterhand.

Konsumentköplagen – köpproblemens uppsamlingspunkt

Konsumentköplagen (prop 1973:138) var när den trädde i kraft egentligen en civilrättslig replik på föregående näringsrättsliga lagstiftning på konsumentområdet. Den väsentliga innebörden i detta framgår av lagutskottets yttrande (LU 1973:36): ”Medan den näringsrättsliga lagstiftningen främst skyddar konsumentkollektivet preventivt siktar civilrättslig lagstiftning på enskilda fall och lösning av konkreta tvister.”

Flera av de problem som lagen avser att lösa har berörts tidigare i boken, t ex att varor genom sin existens strider mot förbud eller säljare ger vilseledande uppgifter om varors beskaffenhet eller användning.

De specifika, genuina konsumentproblemen bakom konsumentköplagen är:

- ☐ säljare underlåter att leverera varan i rätt tid – vilka rättigheter?
- ☐ fel i varan upptäcks – vilka rättigheter?
- ☐ när kan konsumenten innehålla betalning?
- ☐ risken att behöva betala till särskild kreditgivare även ”om säljaren inte fullgör sina prestationer”

För att ytterligare precisera dessa och diskutera näraliggande problem tillsattes den s k konsumentköpsutredningen.

Tjänster är svåra att köpa

Grundproblemet för konsumenttjänstutredningen var enligt direktiven (Ju 1972:07) att parterna inte vet sina rättigheter och skyldigheter när särskild överenskommelse saknas. Den serviceverksamhet som i första hand åsyftades var underhålls-, reparations- och ändringsarbeten på ”lös sak” samt tjänster av immateriell art som behandling av person (t ex sjukvård, tandvård och skönhetsvård), undervisning och juridisk rådgivning. Sällskapsresor nämns särskilt. 1979 lämnade utredningen ett lagförslag (SOU 1979:36) ”för tjänster såsom reparation, underhåll och ombyggnad”. I lagförslaget regleras bl a näringsidka-

rens prestation, konsumentens avbeställningsrätt, priset för tjänsten, garanti- och reklamationsregler.

Kontant betalning eller kredit och i så fall vilken?

Konsumenternas ställning i kreditsammanhang är svag. Detta är grundförutsättningen för konsumentkreditlagen (prop 1976/77:123). Den ställer krav på adekvat information om krediter (särskilt vad det kostar), reglerar kontantinsatsen och inskränker möjligheterna att ta tillbaka en vara vid bristande betalning. De problem som kan relateras till lagstiftningen är alltså:

- ☐ ett otillräckligt underlag för en riktig bedömning av kreditkostnaden m m
- ☐ avbetalningsköp är alltför lättillgängliga (dessutom dyra)
- ☐ otrygghet när konsumenten hamnar i betalningssvårigheter

Förarbetena till lagen pekar också på att ”osäkerhetsfaktorerna vid planering av konsumtion på kredit är stora särskilt för dem som har det sämsta ekonomiska utgångsläget”. Problemen gäller särskilt de kreditformer som omedelbart sammanhänger med köp.

Ångerrätt vid hemförsäljning

Speciella efterköpskonsekvenser i en speciell köpsituation ger hemförsäljningslagen (prop 1971:86) uttryck för. Den ger konsumenten ångerrätt (”ångerveckan”) samt möjlighet att frånträda vissa köp- eller abonnemangsavtal som ingåtts i köparens bostad. Lagstiftningsbehovet bottnar i att det ofta rör sig om dyrbara kapitalvaror och en situation där köpet är oplanerat och möjlighet saknas att jämföra pris, kvalitet och service med alternativ som erbjuds på marknaden. Lagutskottet (LU 1971:10) anger som motiv för lagen bl a ”att köparen vid s k hemförsäljning befinner sig i ett psykologiskt underläge gentemot talföra och påträngande försäljare”.

Uppfattningen om problem vid hemförsäljning har förstärkts genom direktiven till hemförsäljningskommittén (JU 1973:10) som skall pröva ångerveckans giltighet vid telefonförsäljning och vissa kontantinköp i bostaden.

Avtalsvillkor som begränsar konsumenternas rättigheter

Säljare som ”frestas till att missbruka sitt övertag i förhållande till köparsidan och begränsa konsumenternas rättigheter” anfördes som anledning till lagen om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor (prop 1971:15). Den är vid sidan om marknadsföringslagen banbrytare för näringsrättsliga åtgärder och har till uppgift att motverka bristande balans i avtalsformulär av olika slag, särskilt de kollektivt utformade.

De konkreta problem som nämns i förarbetena är:

1) Säljaren binder köparen till sitt anbud, medan köparen tvingas sväva i ovisshet.
2) Klausulen ”i befintligt skick” åtföljs inte alltid av tydliga besked om att säljaren frånträder sitt ansvar.
3) Garantiutfästelser som erbjuder reparationer försvårar hävande av köp.
4) Villkor där säljaren ensidigt avgör fel i godset.
5) Force-majeureklausuler som innebär att konsumenten *måste* invänta en försenad leverans.
6) Prishöjningsklausuler som innebär att köparen fråntas alla möjligheter att frånträda köpet mellan dagen för avtalat pris och leveransdagen.

Lagens existens kan tolkas som ett uttryck för problemet att konsumenterna inte kan tillgodose sina rättigheter i avtalsformulär. Detta gällde till att börja med köp och hyra av lös egendom men har senare kompletterats med fast egendom. (Bank- och försäkringstjänster är undantagna av organisatoriska skäl.)

Genom en ny generalklausul (prop 1975/76:81) i avtalslagen har avtalsvillkorsproblemet även täckts civilrättsligt. Det konsumentproblem som på detta sätt får sin lösning är möjligheten att få rättslig prövning och därigenom jämkning eller åsidosättande av oskäliga avtalsvillkor.

Tvistlösning

Konsumenternas svagare ställning i förhållande till näringsidka-

re kommer väl till uttryck i olika propåer som rör tvistlösning. Aktiviteterna för att stödja konsumenterna i samband med havererad konsumtion är av två slag, dels den utomrättsliga verksamhet som kommunerna (se kapitel 5) och allmänna reklamationsnämnden svarar för, dels skapandet av småmålslagen för att underlätta domstolsprövning av köpproblem.

Förslaget att permanenta allmänna reklamationsnämnden (reklamationsnämndsutredningen, SOU 1978:40) förtydligar konsumenternas underlägsenhet i tvister. Man vill även vidga verksamheten till att gälla fast egendom (framförallt småhusköp och reparation/underhåll) och offentliga tjänster, då stat och kommun uppträder som näringsidkare. Utredningen markerar samtidigt att förekomsten av tvister är ett problem i sig, som bör förebyggas på andra sätt.

Småmålslagen (lagen om rättegång i tvistemål om mindre värden, prop 1973:87) fungerar som rättslig förlängning åt reklamationsnämnderna (även de frivilliga branschnämnderna). Den understryker konsumenternas reklamationssvårigheter och ekonomiska möjligheter att föra dessa till rättslig prövning.

Sammanfattning

I köpsituationen kan uppstå konsumentproblem, vilka motiverat åtgärder med ett förebyggande syfte eller i syfte att undanröja problem i det enskilda fallet. Problem av den första typen gäller risken för begränsningar av rättigheter i avtal (avtalsvillkorslagen) och osäkerhetsfaktorer vid kreditköp (konsumentkreditlagen). För det senare slaget av problem, som rör inträffade händelser, spelar konsumentköplagen en central roll genom sin inriktning t ex på problem då en köpt vara inte levereras i tid eller är felaktig. Likartade problem har observerats på tjänstesidan. Avtalslagens generalklausul ger ett skydd då konsumenter redan drabbats av oskäliga avtalsvillkor. Ett specialproblem gäller underlägsenhet gentemot hemförsäljare (hemförsäljningslagen). Slutligen betonar flera åtgärder (bl a reklamationsnämndens inrättande) konsumentens svagare ställning i tvister.

10 Svensk konsumentpolitik i internationell jämförelse

Offentlig politik utformas av regering och riksdag. Men i det politiska spelet deltar inte bara de politiska partierna utan även organisationer och myndigheter och deras företrädare. Detta framhölls i bokens inledning. Vi har sett att initiativet till flera reformer kommer från de konsumentpolitiska myndigheterna. Löntagarorganisationerna spelar tidvis en betydelsefull roll som initiativtagare av politiska åtgärder. Vi har kunnat konstatera att ”konsumentpolitiken” växte fram i ett samspel mellan ett antal aktörer, där individer förefaller spela en betydelsefull roll. I detta kapitel skall de svenska förhållandena i dessa avseenden utvecklas och jämföras med andra länder, i första hand Storbritannien och Nederländerna.

Sverige

Vi har idag fyra centrala myndigheter med uppdrag att styra och kontrollera den privata konsumtionsprocessen, nämligen SPK, konsumentverket, NO och marknadsdomstolen. Viss prisupplysning åvilar SPK, men den övriga konsumentupplysande verksamheten ligger idag på regional (hemkonsulenterna) och lokal nivå (konsumentnämnder eller motsvarande). Konsumentverket har främst andra uppgifter. De informativa styrmedlen spelar en mer underordnad roll än tidigare på central nivå.

Producentpåverkande åtgärder har på central nivå i stor utsträckning ersatt utbildning, upplysning och information. Här intar konsumentverket en särställning, vilken inte enbart beror på de ekonomiska och personella resurserna. Konsumentverket skall övervaka de tre konsumentskyddande lagarnas (avtalsvill-

korslagen, konsumentkreditlagen och marknadsföringslagen) efterlevnad. Verket har därvid till sin hjälp marknadsdomstolen. Med stöd av de två sistnämnda lagarna förhandlar konsumentverket fram s k *riktlinjer*, vilka är ett betydelsefullt administrativt styrmedel. Förutom dessa riktlinjer träffar verket också *överenskommelser* med producenterna med stöd av lagarna. Även vid sidan om dessa producentpåverkande åtgärder skall konsumentverket enligt sin instruktion påverka produktion och handel så att anpassning sker till konsumenternas behov (SFS 1976:429).

Riktlinjer och överenskommelser har också utarbetats. Därvid har nya administrativa styrmedel kommit till användning, även om riktlinjerna och bestämmelserna om dessa i lagstiftningen kan användas som informativa styrmedel.

Enligt den marknadsföringslag som trädde i kraft 1971 kunde marknadsföringsåtgärd, som bedömdes vara otillbörlig mot konsument eller näringsidkare, förbjudas (SFS 1970:412). Lagen innehöll en generalklausul, som var mycket allmänt hållen, och KO kunde inte ge bindande förhandsbesked om tillämpningen av klausulen på någon viss marknadsföringsåtgärd, bl a av det skälet att bedömningen om åtgärden var otillbörlig eller inte ytterst ankom på marknadsdomstolen.

Det visade sig att det fanns behov av direktiv för tillämpningen av klausulen. Mot denna bakgrund började KO träffa överenskommelser branschvis på en rad olika områden. En del av dessa kom att kallas "riktlinjer". Under tiden från nyåret 1971 (lagens tillkomst) till halvårsskiftet 1976 (sammanslagningen av KO och konsumentverket) togs ett 30-tal riktlinjer fram (Konsumentverket, *Riktlinjer*).

Motpart vid dessa förhandlingar var som regel en branschorganisation. Riktlinjerna hade emellertid inte stöd i vare sig förarbetena till marknadsföringslagen eller i instruktionen för KO, utan togs fram helt på KOs initiativ. I den mån dessa riktlinjer inte följdes ingrep KO för att genom förhandlingar uppnå rättelse. Om uppgörelsen inte kunde träffas hade KO möjlighet tillgripa tvångsåtgärder enligt marknadsföringslagen.

I samband med inrättandet av konsumentverket 1973 diskuterades om verket skulle utrustas med formella befogenheter att vidta tvingande åtgärder gentemot producenterna. Emellertid ansågs det naturligt att i första hand försöka åstadkomma resultat genom frivilligt samarbete med producenterna. Först om det visat sig omöjligt att på det sättet ta till vara konsumentintressen skulle tvingande åtgärder övervägas.

Vid konsumentverkets bildande blev därför en av verkets huvuduppgifter att i obundna former påverka producenterna och därvid ta hänsyn till konsumentintresset. Som ett led i den producentpåverkande verksamheten utarbetade verket riktlinjer, framförallt för produktsäkerhet och produktutformning. Dessa riktlinjer formaliserades i överenskommelser mellan verket och de berörda företagen eller näringslivsorganisationerna. Även dessa riktlinjer saknade rättslig sanktion. Under sin verksamhet fr o m 1973 t o m 30 juni 1976 utarbetade verket nio riktlinjer.

Samarbetet mellan konsumentverket och företagen tog sig olika former. Ibland föranledde brister hos enskilda produkter verket att ta upp överläggningar med berörda företag. I andra fall hade diskussioner förts med företrädare för hela branscher. Av särskilt intresse i detta sammanhang är de riktlinjer om produktformer och produktinformation som verket utfärdade för vissa varor och tjänster. Konsumentverket ansåg emellertid inte att gällande lagstiftning var tillräcklig för att tillgodose konsumenternas intressen. Verket agerade för ökade befogenheter gentemot producenterna och krävde ny lagstiftning.

Först när konsumentombudsmannen och konsumentverket slogs samman 1976 fick dessa riktlinjer en mer rättslig karaktär. Den nya marknadsföringslagen förutsätter, som nämnts, att konsumentverket, i enlighet med föreskrifterna i verkets instruktion, utarbetar riktlinjer för företagens marknadsföring och produktutformning. Fortfarande råder emellertid oklarhet om vilken rättslig grund riktlinjerna har (prop 1975/76:34. Se också prop 1976/77:123 som bl a behandlar riktlinjerna).

Konsumentverket ingår också, som redan nämnts, överens-

kommelser med företag eller branschorganisationer enligt marknadsföringslagen. Dessa överenskommelser började ingås redan 1971, och idag finns ett 100-tal sådana. Samtidigt började KO ingå överenskommelser enligt avtalsvillkorslagen. Dessa bestämmelser om avtalsvillkor uppgår nu till omkring 60[1].

Ansvaret för de priskontrollerande åtgärderna åvilar SPK, som är den centrala förvaltningsmyndigheten för frågor rörande prisövervakning. Men det är regeringen som beslutar om tillämpning av prisregleringslagen. SPK är främst en utredande myndighet men har styrmedel till sitt förfogande. Priskontroll är naturligtvis i sig ett administrativt styrmedel som dock idag används av SPK också som ett informativt styrmedel i den meningen att hot om priskontroll används vid förhandlingar med företagen (Henning, R, *Företagen i politiken* s 147f). SPK utreder också struktur- och konkurrensförhållanden inom näringslivet och utför de utredningar som krävs för NOs och marknadsdomstolens tillämpning av konkurrensbegränsningslagen. Det är därmed dessa myndigheter som har ansvaret för de priskontrollerande och konkurrensfrämjande åtgärderna.

Sverige saknar organ som har som enda uppgift att företräda konsumentintresset, att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden. Givetvis har de offentliga myndigheterna sådana uppgifter, men de utgör inte en "konsumenternas intresseorganisation", knappast heller ens en "ställföreträdande konsument". De konsumentpolitiska myndigheterna agerar inte på konsumentens utan på statens uppdrag. Myndigheterna kan aldrig företräda en viss grupp, aktör eller åsikt. De skall företräda samhällsintresset, göra avvägningar mellan motstridiga intressen, och uppgiften kan sägas vara att informera och kontrollera och ange spelregler för företagen samt att informera och skydda konsumenterna.

Det åligger konsumentverket enligt dess instruktion att "bringa konsumentproblem, som kräver åtgärder av sådant slag,

---

[1] Se vidare Konsumentverket, *Branschöverenskommelser och dylikt enligt marknadsföringslagen* (1978-12-31) samt Konsumentverket, *Sammanställning av avtalsvillkor* (1978-12-31).

att verket icke kan vidtaga dem, till ansvariga organs kännedom" (SFS 1976:429). KO och konsumentverket har också varit mycket aktiva därvidlag. De har verkat för ökat ansvar och vidgade befogenheter, främst vad gäller konsumentskyddande lagstiftning och producentpåverkan. Vi har sett att myndigheterna agerade bl a i samband med tillkomsten av den nya utvidgade marknadsföringslagen. Riktlinjearbetet har utarbetats av KO och konsumentverket. Under 70-talet har dessa tre myndigheter intagit en initierande roll såväl före som efter sammanslagningen 1976. Men någon intresseorganisation för konsumenterna är myndigheten givetvis inte.

Det konsumentpolitiska ställningstagandet i Sverige har därmed undergått stora förändringar under efterkrigstiden. Målen för styrningen, styrmedlen och de organisationer genom vilka styrningen kanaliseras har förändrats markant. För det första har målet för styrningen av konsumentprocessen förändrats. "Den väl informerade konsumenten" och "den väl fungerande konkurrensen" har ersatts av "den väl skyddade konsumenten" som mål för statens styrning av konsumtionsprocessen. För det andra har styrmedlen förändrats. Under 60-talet saknades producentpåverkande åtgärder. Staten litade till konsumentupplysning. Under 70-talet har konsumentupplysningen i huvudsak lagts på regional och lokal nivå, och konsumentverket har fått ansvar för producentpåverkande åtgärder. De förändrade styrmedlen har därmed inneburit en förskjutning från åtgärder riktade mot konsumenterna till åtgärder riktade mot producenterna. Därmed har informativa styrmedel kommit att inta en relativt underordnad roll på central nivå. För det tredje har organisationen förändrats markant. Det har skett en integration och samordning till konsumentverket.

De politiska partierna ägnar idag konsumentpolitiken ringa intresse. Partimotioner är sällsynta och den konsumentpolitiska debatten är begränsad. Det förefaller snarast vara så att medborgaren som konsument har fått träda tillbaka för medborgaren som löntagare. Men det innebär ändå inte att löntagarorganisationerna idag är aktiva i det konsumentpolitiska spelet. Det är

istället konsumentverket – dess tjänstemän och framförallt dess generaldirektör – som driver de konsumentpolitiska frågorna.

Val av mål och medel i konsumentpolitiken varierar naturligtvis mellan olika länder. Åtgärdernas omfattning och inriktning är förmodligen beroende av regeringens politiska färg; vägvalet bestäms av synen på statens roll i näringslivet. Utvecklingen är således på intet sätt på förhand given. Det finns ett utrymme för aktörernas handlande. Låt oss se hur konsumentpolitiken har utvecklats i två västeuropeiska länder.

Om vi betraktar det konsumentpolitiska ställningstagandet i andra länder, finner vi likheter men också skillnader. Vi skall närmast se på förhållandena i Storbritannien och Nederländerna men samtidigt uppmärksamma frivilliga konsumentpolitiska sammanslutningar.

Storbritannien[1]

Ansvaret för konsumentupplysning, producentpåverkande, priskontrollerande och konkurrensfrämjande åtgärder ligger i Storbritannien på *Department of Prices and Consumer Protection*. Departementet inrättades 1974 och tog, under ledning av en Secretary of State, över ansvaret från två andra departement för frågor som rör konsumentpolitik i denna vida mening. Ett stort antal myndigheter finns inom departementets sfär. Vi skall här se vilka mål som formulerats, vilka styrmedel som existerar samt vilka organ som har ansvaret för styrningen av konsumtionsprocessen.

Den s k Molonyrapporten gav en allmän översikt över de konsumentpolitiska styrmedlen i Storbritannien, och den kom redan 1962. Något senare dokument, som ger en allmän översikt, existerar inte, och statsmakterna har ingenstans lagt fast konsumentpolitikens mål. Istället har politiken bedrivits ad hoc. Från fall till fall har statsmakterna tagit ställning till olika problem på det konsumentpolitiska fältet. Det har skett när konsu-

[1] Beskrivningen av konsumentpolitiken i Storbritannien grundar sig främst på Fair Trading and Consumer Protection in Britain (s. 3), parlamentstryck och verksamhetsberättelser.

menten befunnits ha problem i sin köpsituation. Någon motsvarighet till de svenska konsumentpolitiska propositionerna finns inte i Storbritannien.

Department of Prices and Consumer Protection består av ett antal enheter. En är ansvarig för prisundersökningar enligt Price Commission Act. Den har också ansvaret för tillämpningen av Price Code, lagar som vi återkommer till. En enhet handlägger bl a ärenden enligt Prices Act, prisreglering på vissa matvaror samt har ansvaret för den lokala konsumentpolitiska rådgivningen. En annan handlägger frågor rörande konkurrensfrämjande åtgärder och kontrollen av företagsfusioner. Vidare handlägger den en rad ärenden enligt Fair Trading Act.

I motsats till förhållandet i Sverige finns i England en myndighet som nog kan kallas en konsumenternas intresseorganisation. Trots att det finns en stor sammanslutning av konsumenter, Consumers Association, har statsmakterna skapat ett offentligt organ med uppgift att företräda konsumenternas intressen. *National Consumer Council* inrättades 1975 och leds av en styrelse med 17 medlemmar. Antalet anställda är emellertid litet, några tiotal. (För Skottland, Wales och Nordirland inrättades separata National Consumer Councils.)

I Sverige betraktades under stora delar av 70-talet konsumenterna som svaga och producenterna (näringsidkarna) som starka; konsumenterna har svårt att ta tillvara sina intressen. En liknande verklighetsuppfattning hade labourregeringen när National Consumer Council bildades. Det är främst de svaga konsumenterna som behöver skyddas. Trade Union Congress företräder löntagarna och Confederation of British Industry tar tillvara näringslivets intressen. Konsumentens intressen är lika viktiga som producent- och löntagarintresset, och det behövs ett organ som företräder konsumentintresset: "Löntagare och företagsledningar har skapat sina egna fackföreningar och föreningar, finansierade av dem själva, eftersom de har ett direkt och uppenbart behov av att förhandla kollektivt och de vinner omedelbara fördelar därigenom. Fördelarna av att konsumentens röst hörs ordentligt tillfaller alla. Det är i själva verket de oarti-

kulerade och förbisedda som bäst behöver ett organ som för deras talan och ser till att de blir skyddade och det är just deras behov som minst har tillgodosetts av konsumentåtgärderna under det senaste årtiondet. Regeringen anser att det föreslagna nya organet kommer att kunna hävda att alla konsumenters intressen, också de minst talföra bör beaktas." (National Consumers' Agency, cmnd 5726, HMSO).

National Consumer Councils mål är, enligt regeringsdokumentet, att främja handlingar som stärker konsumenternas intressen och tillse att de som fattar konsumentpolitiska beslut är införstådda med de åsikter som konsumenterna för fram. Även om National Consumer Council skall tala för alla konsumenter har det till uppgift att ägna särskild uppmärksamhet åt de problem som svaga konsumenter möter. Rådet skall således vara en ställföreträdande konsument, arbeta som en intresseorganisation och företräda konsumentintresset.

National Consumer Council har fyra uppgifter. Myndigheten skall företräda konsumenternas åsikter på central och lokal nivå, inför Director General of Fair Trading, industrin och andra som handlägger konsumentärenden. Följaktligen skall National Consumer Council agera som aktiv påtryckningsgrupp. Vidare verkar rådet som en företrädare för konsumenterna i den ekonomisk-politiska debatten. Sålunda försöker National Consumer Council att få ett inflytande i de förhandlingar som förs mellan regeringen, löntagarnas och arbetsgivarnas organisationer. Rådet vill där föra fram konsumenternas intressen.[1]

För det andra skall National Consumer Council yttra sig över ärenden som hänskjuts från myndigheter, bl a regeringen. Men även andra konsumentorgan skall få framföra sina åsikter direkt till regeringen, om de så önskar. National Consumer Council har därmed inte tagit över de frivilliga organisationernas uppgifter.

För det tredje skall myndigheten representera konsumenterna i olika myndighetsorgan. National Consumer Council verkar

---

1) Se vidare t ex NCC, Real money, real choice, som utgör ett sådant debattinlägg.

aktivt för att konsumenterna skall bli representerade i offentliga styrelser och nämnder. Sålunda har de lyckats driva igenom att konsumenterna har erhållit styrelseposter i Post Office och de nationella råd som styr de nationaliserade industrierna. I Sverige finns ju, som bekant, endast företrädare för löntagarna.

Slutligen skall också National Consumer Council ha översikt över de åtgärder som vidtas för att skydda konsumenternas intressen i den nationaliserade industrin. Här har National Consumer Council sålunda direkta uppgifter i den offentliga sektorn.

Verksamheten ligger uteslutande på det rådgivande och informativa planet, och rådet har inga möjligheter att vidta tvångsåtgärder. Det har inga befogenheter att förhandla om överenskommelser och riktlinjer med näringslivet.

Konsumentupplysning. Information är en del av de konsumentpolitiska myndigheternas uppgift. *Office of Fair Trading* tillhandahåller informationsmaterial för konsumentutbildning och rådgivning som ges av lokala myndigheter. Liknande begränsade konsumentupplysande uppgifter har National Consumer Council. Rådet hjälper andra organ att föra ut konsumentinformation. Ingen av de båda organisationerna tar dock emot individuella klagomål. Rådgivning i anslutning till enskilda ärenden finns däremot att söka på lokal nivå. Det är *Consumer Advise Centres* och *Citizens' Advise Bureaux* som har denna uppgift förutom att informera konsumenterna om varor och tjänster.

Vid utgången av 1975 fanns i Storbritannien Consumer Advise Centres i 74 kommuner. Kommunallagen ger de lokala myndigheterna möjlighet att stödja eller inrätta sådana rådgivningscentraler. Även om de finansieras lokalt utgår statsbidrag till kommuner som inrättar nya nämnder och under en begränsad period också driftsbidrag. Rådgivningscentralerna har till uppgift att ge råd såväl före som efter köp. De tillhandahåller information om varor, tjänster, marknadsöversikter etc. Vidare hjälper de konsumenterna till rätta vid tvister med näringsidkarna och försöker genom förhandlingar komma fram till en lösning. De kommunala rådgivningscentralerna arbetar ofta tillsammans med lokala fri-

villiga rådgivningsbyråer, Citizens' Advise Bureaux.

Office of Fair Trading och National Consumer Council – de resursmässigt största konsumentpolitiska myndigheterna i Storbritannien – sysslar inte heller med marknadsöversikter, tester och provning. Sådan verksamhet ligger på frivilligorganisationerna och på olika, i huvudsak privata, testinstitut.

Producentpåverkande åtgärder. Under 70-talet har det tillkommit en rad nya lagar på konsumentskyddets område. Dessa syftar emellertid som regel till att reglera avtalsförhållandena mellan avtalsslutande parter. Det gäller t ex "avtalsvillkorslagen" (Unfair Contract Terms Act 1977) och "produktsäkerhetslagen" (Consumer Safety Act 1978). En av dessa nya lagar ger dock en myndighet styrande uppgifter visavi näringslivet. Office of Fair Trading inrättades när Fair Trading Act infördes 1973, och myndigheten har direkta producentpåverkande uppgifter. Den har bl a till uppgift att tillse att otillbörliga konkurrensmetoder undanröjs. Om Office of Fair Trading finner att ett företag agerar på ett otillåtet sätt skall åtgärder vidtas (de uppgifter Office of Fair Trading tilldelas framgår av Fair Trading Act 1973). Myndigheten har liknande uppgifter enligt Consumer Credit Act 1974. (Totalt är cirka 300 personer anställda på myndighetens fyra enheter, Consumer Affairs, Consumer Credit, Competition Policy samt Information.)

Det finns en motsvarighet till det svenska konsumentverkets riktlinjer. Office of Fair Trading förhandlar fram Codes of Practice med handelns och industrins organisationer. Dessa Codes of Practice är emellertid "frivilliga", och det finns ingen möjlighet till sanktion om riktlinjerna bryts. Det svenska riktlinjearbetet är av mer tvingande slag. Enda möjligheten till sanktion är uteslutning ur branschorganisationen ifråga. Riktlinjerna är därför närmast informativa styrmedel.

Vid utgången av 1979 hade cirka 20 riktlinjer förhandlats fram. Det finns riktlinjer för bl a bilar, möbler, tvättmaskiner och tvättinrättningar samt charterresor. I samtliga fall har riktlinjerna antagits av handelns och industrins organisationer.

Emellertid har Office of Fair Trading också ett administrativt

styrmedel till sin hjälp. När myndigheten anser att konsumenten behöver en skyddande lagstiftning – det kan t ex gälla när en ny försäljningsmetod har introducerats – kan ett eget initiativ tas. Ärendet hänskjuts till *Consumer's Protection Advisory Committee*. (Medlemmar i kommittén utnämns av departementets Secretary of State och består av minst 10 och högst 15 medlemmar.) Ett förslag till lagstiftning har då utarbetats. Efter ett yttrande från denna interdepartementala kommitté kan en s k "order" föreläggas parlamentet. En bedömning av den politiskt ansvarige, Secretary of State, avgör om en sådan skall utgå. Det är alltså en form av lagstiftning med stöd av Fair Trading Act. Men dessa order är få. Vid 1978 års utgång hade endast några få sådana antagits av parlamentet.

Övriga åtgärder. Lagstiftningen om priskontroll, som är en del av regeringens politik för att bekämpa inflationen, sägs också syfta till att skydda de svaga konsumenterna (se t ex The Attack on Inflation, cmnd 6151, HMSO). Prices Act 1974 och 1975 ger departementets Secretary of State befogenhet att bl a fastställa maximipriser och regeringen möjlighet att genom en "order" prisreglera vissa matvaror som är av särskild betydelse för låginkomsttagare.

Genom Counter-Inflation Act 1973 inrättades *Price Commission*, som erhöll befogenheter att kontrollera prisökningar genom Price Code. Kommissionens primära uppgift var från början att administrera de successiva prisregleringarna. Sedan 1977 finns en ny lagstiftning där en av kommissionens uppgifter är att begränsa vinstmarginalerna. Större företag måste i förväg anmäla prishöjningar till kommissionen innan de nya priserna får tillämpas. Kommissionen kan sedan godkänna prishöjningarna under vissa villkor som finns återgivna i lagen. Myndigheterna har möjlighet att genomföra undersökningar under tre månader. Under denna period skall priserna ligga stilla (Price Commission Act 1977). Efter de konservativas seger i valet 1979 har priskontrollerande åtgärder börjat avvecklas och myndigheterna integreras med Office of Fair Trading.

Den brittiska konkurrensfrämjande lagstiftningen ändrades

1976 och lagstiftningen sammanfördes i två lagar. Enligt den ena av lagarna (Restrictive Trade Practices Act) – här infördes bestämmelser från Fair Trading Act 1973 – skall en *Director General of Fair Trading* utses. Till sitt förfogande har han det tidigare nämnda Office of Fair Trading. Director General och hans myndighet spelar den centrala rollen i den brittiska konkurrenspolitiken. De skall övervaka näringslivet och bevaka så att inte konkurrensbegränsande åtgärder vidtas som strider mot konsumenternas intressen. Director General är i detta avseende närmast att betrakta som en näringsfrihetsombudsman. Monopolsituationer skall hållas under uppsikt, och om ett företagsförvärv kan ifrågasättas rapporteras detta till regeringen, som kan lämna fallet till *Monopolies and Mergers Commission* för utredning.

Prövningen av företagsförvärv sker i flera steg. Initiativet tas av Office of Fair Trading som får kännedom om förvärv eller planerade sådana, t ex i pressen eller genom frivillig anmälan från företaget. Anmälningsplikt föreligger inte. Efter prövning i Office of Fair Trading går ärendet till en *Mergers Pannel*, som är en permanent interdepartemental kommitté med representanter för Office of Fair Trading och olika departement. Ordförande är Director General. Kommittén prövar om förvärvet bör granskas ytterligare. Chefen för Department of Prices and Consumer Protection tar därefter på grundval av Mergers Pannel's förslag ställning till om fallet skall överlämnas till Monopolies and Mergers Commission för vidare utredning och bedömning. Denna senare myndighet skulle vi nog närmast kunna kalla marknadsdomstol, även om den har utredande uppgifter.

Office of Fair Trading rymmer alltså två funktioner som i Sverige utövas av näringsfrihetsombudsmannen och konsumentombudsmannen. Skillnaden mot den svenska ombudsmannainstitutionen synes närmast vara att den engelska inte behandlar individuella ärenden.

Den konservativa regering som tillträdde 1979 har i sin ekonomiska politik satt "den väl fungerande konkurrensen" som ett centralt mål för de ekonomisk-politiska åtgärderna och valet av

medel har starkt präglats av regeringens starka tro på marknaden och motviljan mot statliga ingrepp i näringslivet. För de fyra typer av åtgärder som här behandlats har regimskiftet redan haft stor betydelse för de priskontrollerande och konkurrensfrämjande åtgärderna. Priskontrollen har avvecklats och Office of Fair Trading har, bl a genom Competition Act 1980, fått sin roll i konkurrenspolitiken förstärkt. Men sannolikt kommer konsumentupplysningen att förstärkas och de producentpåverkande åtgärderna att avvecklas. Informativa styrmedel riktade till konsumenterna ligger närmare till hands än administrativa styrmedel för att påverka företagen, om man vill tilldela staten en blygsam roll i näringslivet.

Frivilliga organisationer. De frivilliga organisationerna har sin verksamhet koncentrerad till konsumentupplysning. Därtill agerar de ofta som intresseorganisationer. Den största frivilliga organisationen i England är *Consumers' Association*. Organisationen startades i mars 1957 och hade 1980 cirka 660 000 medlemmar. Dess verksamhet finansieras uteslutande av medlemmarnas avgifter. Organisationen är fristående från politiska partier och förvaltning.

Organisationens huvuduppgift är konsumentupplysning, att tillhandahålla information baserad på oberoende tester och marknadsöversikter för att hjälpa konsumenterna att bli informerade inför val av produkter. Enligt organisationens stadgar har den bl a följande mål (Memorandum and Articles of Consumers' Association):

1 att främja konsumenternas kunskap om varor och tjänster
2 att samla information om varor och tjänster
3 att med utgångspunkt från denna information ge konsumenterna råd
4 att stödja test- och provningsverksamhet samt i egen regi bedriva sådan verksamhet.

Consumers' Association's tyngdpunkt på konsumentupplysning visas också av den vikt organisationen lägger vid sin tidskrift Which?, som har utgivits sedan 1948. Under senare år har tidskriften kompletterats med bl a Money Which?, Handyman

Which? och Motoring Which?

Vi har sett att kommunala konsumentcentra har börjat byggas upp. På lokal nivå finns också en rad lokala konsumentgrupper på frivillig basis. De är uppbyggda och drivs genom frivilligt arbete, även om de idag får statliga och kommunala bidrag.

Hit hör cirka 700 *Citizens Advise Bureaux* som finns spridda över landet. Dessa började byggas upp 1939 för att handlägga en rad problem som skapats av kriget och verksamheten har successivt utvidgats. Rådgivningsbyråernas uppgifter idag är vidsträckta och varje byrå är en självstyrande enhet (Fair Trading and Consumer Protection in Britain, s 30f).

National Federation of Consumer Groups är en sammanslutning av frivilliga konsumentgrupper och har sitt säte i Birmingham. Denna organisation företräder frivilligorganisationerna gentemot statsmakterna.

En jämförelse – Sverige och Storbritannien. Statsmakterna har, som tidigare framhållits, två vägar att gå när de önskar stärka konsumenternas ställning på marknaden. De kan välja att reglera relationerna mellan konsument och producent, mellan köpare och säljare. Statsmakterna tar då sikte på att privaträttsligt reglera avtalsförhållandena mellan parterna. Den andra vägen är att ge offentliga myndigheter styrande och kontrollerande uppgifter. Man skapar då olika styrmedel. Såväl Sverige som Storbritannien har valt båda vägarna. I båda länderna finns medel för att styra och kontrollera konsumtionsprocessen.

Konsumentpolitiken i Sverige och Storbritannien har många gemensamma drag. Målet för styrningen av konsumtionsprocessen synes i båda länderna vara ”den väl skyddade konsumenten”. Men vissa skillnader kan urskiljas. Otillbörlig marknadsföring ses i Sverige som ett hot mot konsumenterna, i Storbritannien mer som ett hot mot en väl fungerande konkurrens. Sverige har valt andra styrmedel än Storbritannien. I båda länderna finns inslag av producentpåverkan i form av riktlinjearbete. I Sverige är styrmedlen emellertid både administrativa och informativa, i Storbritannien i första hand informativa. En annan skillnad är att det i Storbritannien finns en rad olika myndigheter

på konsumentpolitikens område. I Sverige har samordningen gått mycket långt. Men den viktigaste skillnaden är kanske ändå att den konsumentpolitiska verksamheten i Sverige sysslar med problem på marknaden. Den tar sikte på "enskilda konsumenters köp och användning av varor och tjänster som bjuds ut på *den privata marknaden* eller på marknader, som arbetar enligt likartade principer" (SFS 1976:429, Konsumentverkets instruktion). Offentlig produktion och service som inte sker på marknaden ligger utanför. I Storbritannien har emellertid de konsumentpolitiska myndigheterna även den offentliga sektorn som arbetsfält. Frånvaron av konkurrens medför enligt National Consumer Council att det är viktigt att stödja konsumenterna: "Den fria konkurrensen är konsumenternas bästa vän. När den fungerar bra ger den automatiskt hög kvalitet, låga priser och en hög innovationskraft. Marknadsekonomin fungerar bra om konsumenten har tillräcklig information för att han/hon skall kunna välja rätt, speciellt om marknadsimperfektioner i form av t ex missledande reklam förhindras. Men då en stor del av ekonomin ligger under den offentliga sektorn blir konkurrensen betydligt sämre. Faran är att de statliga företagen utnyttjar sin monopolställning så att incitamentet för dem att hålla hög kvalitet, låga priser och en hög innovationsberedskap blir låg. Därför finns det, i brist på en väl fungerande konkurrens, behov av en stark konsumentrörelse som håller ögonen på företagen i den offentliga sektorn" (National Consumers Council, verksamhetsberättelse 1977/78). Cirka 40 procent av verksamheten är enligt en uppskattning av chefen för National Consumers Council riktad mot den offentliga sektorn (muntlig uppgift till författaren).

En annan viktig skillnad är att det i Storbritannien finns en myndighet som utgör en "konsumenternas intresseorganisation". National Consumer Council har fått i uppgift att verka för att konsumenternas intressen tillgodoses.

Det förefaller inte som om den engelska staten "överlåtit" konsumentpolitiska uppgifter till frivilligorganisationerna, Consumers' Association och de lokala konsumentbyråerna. Den verksamhet som dessa bedriver finns också inom den offentliga

sektorn. I Nederländerna däremot har organisationerna "övertagit" samhällsuppgifter.

Nederländerna[1]

I statsmakternas konsumentpolitiska ställningstagande i Nederländerna betonas att konsumenten behöver informeras och utbildas. De styrmedel som valts är andra än dem som används i Sverige och Storbritannien. Visserligen har konsumentskyddandeåtgärder vidtagits, men samtidigt finns i landet frivilliga organisationer på det konsumentpolitiska området, som med statligt stöd bedriver konsumentinformation och ansvarar för tester och marknadsöversikter.

Konsumentupplysning och producentpåverkande åtgärder. Ekonomidepartementets (*Ministerie van Economische Zaken*) budget för 1977 inkluderade en summa på 5,6 milj Fls (cirka 12 milj svenska kronor) för "konsumentpolitiska aktiviteter". Detta belopp avsåg nästan uteslutande bidrag till privata och halvprivata organisationer och endast en mindre del direkt konsumentinformation i departementets regi. Beloppet är jämfört med de svenska myndighetemas anslag blygsamt; enbart konsumentverkets budget uppgår till cirka 40 miljoner kronor.

En interdepartemental kommitté för konsumentangelägenheter bildades 1974. Den handlägger konsumentpolitiska frågor som hör hemma under de olika departementen. Detta samordningsorgan publicerar årligen en bilaga till budgetpropositionen. I denna redogörs för de åtgärder som vidtagits på det konsumentpolitiska området under det gångna året.

Någon "oberoende myndighet" för att tillvarata konsumentintresset existerar inte i Nederländerna. Däremot finns i ekonomidepartementet tre avdelningar som har det samlade ansvaret för styrningen av konsumtionsprocessen. En avdelning har ansvaret för konsumentupplysning. Därutöver skall enheten – ett 20-tal personer – utarbeta förslag till ny lagstiftning. Här ligger

[1] Beskrivningen grundar sig främst på OECD Committee on Consumer Policy, Annual Reports on Consumer Policy samt muntliga uppgifter.

också budgetarbete på konsumentområdet. Det är därmed endast en mycket liten grupp anställda som handlägger den offentliga konsumentpolitiken i Nederländerna. Statsmakterna har överlåtit på frivilliga sammanslutningar ansvaret för att konsumenterna får den information och de upplysningar de behöver.

Det har emellertid tillkommit en rad nya konsumentskyddande lagar i Nederländerna under senare år. Sålunda antog parlamentet 1975 en marknadsföringslag och senare en avtalsvillkorslag (se vidare OECD-rapporterna 1976-78). Men dessa tar sikte på att privaträttsligt reglera avtalsförhållandena mellan parterna. Någon form av förhandlingar för att påverka producenterna förekommer inte. Styrmedlen är riktade mot konsumenterna. Producentpåverkande åtgärder existerar överhuvudtaget inte.

Övriga åtgärder. En annan avdelning inom ekonomidepartementet handlägger frågor rörande prisreglering. Nederländerna har under 70-talet haft hög inflation. Priskontrollerande åtgärder har kommit till flitig användning. Det är regeringen som beslutar om prisreglering; någon särskild myndighet med ansvar för detta styrmedel existerar inte. Utredningar om prisförhållanden utförs av en avdelning inom departementet och övervakningen av prisregleringen sköts främst av konsumenterna genom de frivilliga organisationerna (muntliga uppgifter till författaren från ekonomiministeriet. Se även OECD-rapporterna).

En tredje avdelning inom ekonomidepartementet handlägger frågor rörande konkurrensfrämjande åtgärder. Någon motsvarighet till näringsfrihetsombudsmannen och marknadsdomstolen eller till SPKs utredande verksamhet på konkurrensområdet finns inte. Denna verksamhet ligger på ministeriet.

Frivilliga organisationer. Den offentliga konsumentpolitiken är synnerligen begränsad i Nederländerna. I den mån man kan tala om en sådan synes styrningsmålen vara ”den väl informerade konsumenten” och ”den väl fungerande konkurrensen”. Statsmakterna litar fortfarande uteslutande till tester, märkning, marknadsöversikter, dvs traditionell konsumentupplysning. Men denna verksamhet är praktiskt taget helt överlåten på frivilliga organisationer. Vi finner en rad konsumentpolitiska sam-

manslutningar. *Consumentenbond*, som började sin verksamhet 1953, är en sammanslutning av nära 500 000 privatpersoner. Organisationen finansieras uteslutande av dessa och antalet anställda uppgår till cirka 130. Organisationens huvudsyfte är att tillhandahålla konsumenterna information. Det sker i huvudsak genom den månatliga publikationen Consumentengids (Konsumentguiden) som framför allt är inriktad på resultaten av jämförande tester av varor och tjänster. Consumentenbond svarar också för en omfattande rådgivning. Dess medlemmar kan vända sig till organisationen för att få råd när konsumentproblem uppkommit. Det är med andra ord en omfattande medlemsservice som organisationen tillhandahåller.

Men Consumentenbond hjälper inte bara den enskilde konsumenten utan försöker också förbättra konsumenternas situation allmänt. Det sker genom att organisationen verkar som en påtryckningsgrupp på regering och parlament för att förändra lagstiftningen. Consumentenbond säger sig eftersträva en regeringspolitik som tar hänsyn till konsumenterna i dagens samhälle. Organisationens syfte har formulerats i fem punkter:

- samma representation som den näringslivet har i de till regeringen rådgivande kommittéerna;
- en förbättrad juridisk ställning för konsumenten gentemot säljare, tillverkare och statsmakten t ex genom att införa någon instans för klagomål samt speciallagar som skyddar konsumenten;
- lagar som garanterar att produkter och tjänster märks på ett korrekt och informativt sätt;
- en röst som tillvaratar konsumentintresset vid regeringsbeslutet som är av intresse för konsumenterna;
- mer konsumentrådgivning i radio och TV samt utbildning i konsumentfrågor i skolorna.

Consumentenbond har ett dussintal lokala och regionala organ, arbetsgrupper. Dessa grupper försöker påverka den lokala och regionala utvecklingen i konsumenternas intresse. De synes inte ha konsumentupplysning som främsta uppgift.

Consumentenbond har etablerat ett institut (*Stichting Consu-*

mentenklachten) för att handlägga konsumentklagomål på några begränsade områden. Detta institutets verksamhet består av fem kommittéer som handlägger klagomål beträffande bl a resor och möbler. Kommittén lyssnar till de inblandade och ger en skriftlig "dom" som i princip skall vara bindande för båda parter.

I Sverige anser sig LO, TCO och KF företräda konsumenternas intresse. I många frågor agerar de som företrädare för konsumenterna och de har antagit konsumentpolitiska program. I Nederländerna är de fackliga organisationerna inte aktiva på detta sätt. I stället går deras kontakter genom *Stichting Consumenten Kontakten* (konsumenternas kontaktfond). Consumentenbond, tre fackliga organisationerna, Stichting Nederlandse Gezinsraad samt en organisation av husmödrar är medlemmar av Consumenten Kontakten. Stiftelsen finansieras till 25 procent av de sex medlemmarna, 25 procent utgörs av gåvor och resterande intäkter kommer från publikationerna.

Vidare finns i Nederländerna en organisation (*Stichting Vergelijkend Warenonderzoek*) för jämförande tester. Bakom denna organisation står samma sex organisationer som ingår i Consumenten Kontakten, men här finansieras verksamheten huvudsakligen av anslag över statsbudgeten. Endast 10 procent utgörs av avgifter från medlemmarna.

Det synes inte finnas någon skillnad i målsättning mellan Consumenten Kontakten och Consumentenbond. De är olika uppbyggda men synes ha som gemensamt mål att företräda konsumenternas intresse gentemot statsmakterna och producenterna. En organisation av husmödrar (*Stichting Instituut voor Huishoudtechnisch Advies van de Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen*) synes däremot ha ett något mer begränsat mål. Den sysslar i första hand med tester och märkning av produkter som har direkt anknytning till hushållet. Organisationens syfte har formulerats på följande sätt: "att informera om sådant som underlättar en effektiv skötsel av ett hushåll" (§ 2 i stadgarna). För att kunna göra detta testas produkter och marknadsöversikter sprids. Men organisationen ger också råd inför köp och sysslar med klagomål på hushållsprodukter.

1965 inrättades en konsumentpolitisk kommission (*Commissie Voor Consumentenaangelegenheden*) för att ge råd till regeringen i olika ärenden som rör konsumentintresset. Kommissionen är en permanent kommitté inom ett rådgivande organ till den nederländska regeringen i sociala och ekonomiska frågor. Rådet inrättades efter en hemställan från ekonomidepartementet. Den består av 21 medlemmar; fem oberoende experter i ekonomiska, tekniska eller juridiska frågor, sex representanter för konsumentorganisationerna, tre från de centrala fackliga organisationerna och sju representanter för industri och handel. Organets syfte är att ge råd till regeringen i frågor som rör konsumentintresset. Organet rapporterar direkt till regeringen. Kommissionen finansieras liksom det sociala och ekonomiska rådet av staten. Syftet har formulerats på följande sätt: ”regeringens rådgivare i alla frågor med intresse för konsumenterna; ett samordningsorgan för existerande utrednings- och informationsaktiviteter på konsumentområdet; medlare för att få till stånd ett balanserat samarbete mellan olika aktörer på den ekonomiska arenan” (skriftligt dokument daterat februari 1976).

Denna genomgång av frivilliga organisationer i Nederländerna visar att verksamhetens tyngdpunkt ligger på traditionell konsumentupplysning; det rör sig om tester, märkning, upplysning och information. Men samtidigt är det en viktig uppgift att verka som påtryckningsgrupp. De odlar kontakter med parlamentsmedlemmar och regeringsledamöter. De för fram konsumenternas synpunkter till beslutfattarna.

En jämförelse – Sverige, Storbritannien, Nederländerna. Tidigare framhölls likheterna mellan Sverige och Storbritannien. Den offentliga konsumentpolitiken i Nederländerna är däremot synnerligen begränsad. Det torde knappast vara en överdrift att säga att offentlig konsumentpolitik saknas i den meningen att konsumentupplysning och producentpåverkande åtgärder inte anses vara offentliga angelägenheter (däremot finns en konsumentskyddande lagstiftning för att reglera partsförhållandena mellan köpare och säljare).

Det synes som om statsmakterna i Nederländerna anser att

konsumenten är i behov av stöd. Emellertid förefaller det samtidigt som om statsmakterna anser att det bästa stödet konsumenterna kan få är konsumentupplysning genom frivilligorganisationernas försorg.

Det offentliga organet med ansvar för de "traditionella" konsumentpolitiska styrmedlen – enheten inom ekonomidepartementet – sysslar nästan uteslutande med lagstiftnings- och budgetarbete. Den offentliga myndighetsstrukturen i Sverige och Storbritannien saknas helt i Nederländerna.

Inte heller finner vi någon motsvarighet till det svenska riktlinjearbetet och de engelska Codes of Practice. Statsmakternas tro på marknaden synes vara starkare än i Storbritannien och Sverige. Inga åtgärder vidtas för att motverka marknadens avigsidor, i alla fall inte vad avser producentpåverkande åtgärder. Styrningsmålen är, i den mån vi kan tala om offentlig konsumentupplysning, "den väl informerade konsumenten" och "den väl fungerande konkurrensen".

Vad gäller konkurrensfrämjande åtgärder och priskontrollerande åtgärder liknar utvecklingen i de tre länderna varandra. I Storbritannien och Nederländerna har inflationen vid 70-talets mitt varit mycket hög och under hänvisning därtill har staten satsat på prisreglering. I Storbritannien har denna börjat avvecklas. Detsamma torde kunna sägas om konkurrensfrämjande åtgärder; politiken i de tre länderna synes även här likartad.

De frivilliga organisationerna i Storbritannien och Nederländerna har två huvuduppgifter. De skall agera som påtryckningsgrupper, föra fram konsumenternas intressen till de offentliga beslutfattarna. De har därtill en betydande verksamhet koncentrerad till tester och märkesprovning samt information och utbildning, dvs konsumentupplysning.

Styrningen av konsumtionsprocessen i Sverige och Storbritannien synes i första hand syfta till att skydda konsumenten. Målet är "den väl skyddade konsumenten". I Nederländerna däremot är det "den väl informerade konsumenten" och "den väl fungerande konkurrensen" som är styrningsmål.

De vägar som valts för att uppnå målen är olika. För konsu-

mentupplysning och producentpåverkande åtgärder gäller att kombinationen av informativa och administrativa styrmedel varierar. Å ena sidan har i Sverige betydelsefulla administrativa styrmedel skapats och informativa styrmedel skjutits i bakgrunden. Nederländerna, å andra sidan, satsar alla sina resurser på informativa styrmedel. I Storbritannien finner vi en kombination av administrativa och informativa styrmedel. Gemensamt för de tre länderna är vidare att administrativa styrmedel används för att främja konkurrensen inom näringslivet samt att övervaka och reglera priserna. De organ som kanaliserar styrningen varierar. I Sverige och Storbritannien har offentliga organ som uppgift att tillvarata konsumenternas intressen och skydda dem. I Nederländerna sköts denna uppgift i stor utsträckning av frivilliga organisationer. I alla tre länderna finns därutöver en konsumentskyddande lagstiftning som reglerar avtalsförhållandena mellan köpare och säljare.

Men hur ser konsumentpolitikens mål, styrmedel och organisation ut i andra västeuropeiska länder? Går länderna Sveriges väg eller Nederländernas eller väljer de en medelväg?

Vid en hastig blick förefaller Sverige ha gått längre än andra länder vad gäller producentpåverkande åtgärder. Få västeuropeiska länder utanför Sverige och Storbritannien tillgriper administrativa styrmedel av de slag riktlinjerna och Codes of Practice utgör[1]

Vid EG-ländernas gemensamma arbete väljes en annan väg än Sveriges. EGs arbete gäller främst konsumentskyddande lagstiftning, dvs åtgärder för att reglera avtalsförhållandena mellan köpare och säljare till konsumenternas skydd. Det är provning och tester, information och utbildning samt rådgivning som ställs i centrum när vi ser till olika styrmedel. Det norske Forbrukerrådet och det västtyska Stiftung Warentest är två exem-

---

[1] Det konsumentpolitiska ställningstagandet i de västeuropeiska länderna framgår delvis av de tidigare nämnda OECD-rapporterna. Se även Thorelli, H B & Thorelli, S W, *Consumer Information Handbook:* Europe and North America 1974; Thorelli, H B & Thorelli, S W, *Consumer Information Systems and Consumer Policy* 1977. Beträffande EG-länderna, se The Consumer Organisations and Public Authorities utgiven av EG-kommissionen.

pel på myndigheter vilkas tyngdpunkt ligger på konsumentupplysning. Det finska Konsumentrådet förefaller ha liknande uppgifter. När konsumentpolitiska myndigheter existerar är det således främst informativa styrmedel som står till deras förfogande.

Det är således inte i alla länder vi finner konsumentpolitiska styrmedel. USA har gått samma väg som Nederländerna och konsumentintresset företräds huvudsakligen av stora frivilliga organisationer. Consumers Union är därvid den mest framträdande.

Om vi sedan betraktar de priskontrollerande och konkurrensfrämjande åtgärdernas omfattning är den förmodligen kopplad till regeringarnas politiska färg. Priskontroll används företrädesvis av socialistiska regeringar, medan borgerliga ministärer betonar konkurrensfrämjande åtgärder. Troligen är vägvalet i konsumentpolitiken ytterst beroende på hur statsmakterna ser på statens roll i näringslivet, hur de ser på marknaden och statlig styrning av denna. Vad som här har framkommit motsäger i alla fall inte påståendet att regeringens syn på statens roll i näringslivet har betydelse för den förda konsumentpolitiken. För ytterst är det ändå en fråga om staten skall styra och avgöra konsumenternas behov eller om konsumenterna genom sitt produktval skall styra tillgång och efterfrågan på varor och tjänster.

11 Politikerna och konsumenternas problem

Konsumentpolitiska åtgärder har legat till grund för och behandlats i denna bok. Under 50- och 60-talen förekommer en omfattande utredningsverksamhet om principiella frågor och det finns ett stort intresse för att bygga upp en konsumentpolitisk organisation. De principiella utredningsfrågorna är koncentrerade till dels konsumentupplysningen och därmed sammanhängande undersökningsverksamhet av varor och konsumenter, dels konkurrensförhållanden och priser. Utredningsintresset återspeglas i myndighetsutvecklingen – konsumentrådet, konsumentinstitutet, SPK och näringsfrihetsombudsmannen.

70-talet präglas av en utredningsverksamhet som tar fasta på lagstiftning på sakområden. På relativt kort tid breder den näringsrättsliga lagstiftningen (marknadsföringslagen, avtalsvillkorslagen och konsumentkreditlagen) ut sig och backas upp av civilrättsligt konsumentskydd (t ex hemförsäljningslagen och konsumentköplagen). Rättsliga styrmedel utvecklas med centrala ramförfattningar som innehåller grundläggande föreskrifter och tillämpningsförfattningar med detaljerade regler (t ex livsmedelslagen) samt tillsynslagstiftning med tillståndsprövning (t ex lagen om tillfällig handel). Samtidigt skapas myndigheter, som också omorganiseras under perioden.

Huvuddragen i utvecklingen på central nivå kan beskrivas som en övergång från upplysnings- och undersökningsverksamhet till en komplettering av marknadskrafterna med regleringar, huvudsakligen lagstiftning, som främsta hjälpmedel. Från en situation där utgångspunkten var att förstärka konsumenternas förutsättningar har vi fått en politik som mer går ut på att

påverka producenter och handel för att skydda konsumenterna.

Konsumentpolitiken i Sverige skall grundas på konsumenternas problem. Det har politikerna själva bestämt. Vilka problem för konsumenterna ser då politikerna?

Vad politikerna menar med konsumentproblem har de mycket sällan diskuterat uttryckligen, inte heller vilka dessa problem är. Trots detta finns det naturligtvis en mängd problemuppfattningar som legat till grund för konsumentpolitikernas arbete. De politiska åtgärderna som vidtagits på området kan allmänt sägas vittna om en problemsyn, en syn som emellertid förändrats över tiden.

60-talets ställningstagande

1960-talet var ett decennium då tron på marknaden var stark. Det gällde att slå vakt om marknadsekonomin och att stärka konsumenterna i deras agerande på marknaden. Outtalade ledord var "den väl informerade konsumenten" och "den väl fungerande konkurrensen".

De informativa styrmedlen dominerade. Ett ymnigt utredande hade som gemensamt syfte att effektivisera konsumentupplysningen. Myndigheterna på konsumentområdet omorganiserades och effektiviserades, vilket bl a ledde till att konsumentverket inrättades. Intresset för frågorna i riksdagen var mycket svalt. Intresseorganisationernas aktiviteter accentueras under senare delen av 60-talet, vilket bl a LOs insatser för en lokalt utbyggd verksamhet visar.

Konsumenternas problem var till en början lokaliserade till hemmet och utgjordes av svårigheter att bäst utnyttja resurserna – främst tid och pengar. Konsumentproblem var i stora stycken detsamma som problem för husmödrarna. Gradvis kom dock problemen att glida över mot marknaden att gälla hushållen som köpare av varor och tjänster.

70-talets ställningstagande

Dagens konsumentpolitik koncentrerar intresset till köpsituationen. Marknadsmekanismernas negativa konsekvenser har foku-

serats och drivit på en ökad tilltro till administrativa styrmedel. I stället för det tidigare huvudmålet med välinformerade konsumenter träder ”den väl skyddade konsumenten” i förgrunden. Vi får en period där samordning och integration av producentpåverkan blir den mest betydelsefulla uppgiften för de centrala myndigheterna. Genom sammanslagningen av KO och konsumentverket blir den nya myndigheten central vid tolkningen av statsmakternas politiska ställningstaganden. De informerande aktiviteterna koncentreras till konsumentpolitikens regionala och lokala nivåer.

Löntagarorganisationernas intresse för konsumentpolitiken svalnar och riksdagens aktiviteter tenderar att minska.

Genomgången av det konsumentpolitiska beslutsunderlaget visar att en omfattande del av åtgärderna under 70-talet handlat om myndighetsorganisation. Resultatet av detta arbete har bl a visat att problemidentifikationen i flera avseenden delegerats till myndigheter. Så har t ex KO och Marknadsdomstolen en policyskapande roll genom att peka på problemen och konsumentverket får rollen som initiativtagare för att lösa dem. Vid sidan om arbetet med att organisera myndigheter visar en rad riktade åtgärder på specifika problemuppfattningar. Dessa har rört produktens egenskaper, marknadsföringen (informationen) som omger den, utbudets tillgänglighet samt konsumenternas köp och utnyttjande av utbudet. Beträffande produktegenskaper har en tidig diskussion om kvalitetsbrister utvecklats till att fokusera intresset på farliga, skadliga och funktionsodugliga produkter. Samtidigt har en rad produkter varit föremål för specialbehandling.

Informationsproblemen har attackerats med förebyggande näringsrättslig lagstiftning, där problembestämningen görs från fall till fall. Om informationsproblemen gäller konsumenterna i gemen, är tillgängligheten snarare en fråga om hur olika medborgargruppers försörjning av dagligvaror varierar. Köp- och efterköpsproblem sammanhänger däremot med sällanköpsvaror och särskilt när den enskilde konsumenten drabbats.

Av detta följer att konsumentproblem ibland är generella för

all konsumtion, ibland är relevanta endast för en viss varugrupp eller konsumentgrupp. På liknande sätt gäller att vissa problem är av sådan generell karaktär att de bör motverkas genom förebyggande åtgärder, medan andra måste hanteras i efterhand från fall till fall. Ytterligare en viktig dimension avser hur många konsumenter som berörs av åtgärderna. Informationsåtgärder tar sikte på konsumentkollektivet i sin helhet, åtgärder för att förbättra produkters tillgänglighet riktas mot utsatta grupper och negativa efterköpskonsekvenser hanteras för den enskilde drabbade konsumenten.

Om man, som i denna bok, tar politikernas åtgärder som utgångspunkt för en analys av konsumentproblem riskerar man naturligtvis att fånga endast sådana problem som politikerna har möjlighet att lösa genom politiska åtgärder. Trots denna begränsning har en rad konsumentproblem kunnat identifieras:

- ☐ konsumenternas bristande kunskap beträffande organisation och planering av hushållsarbete och inköp
- ☐ brister i möjligheten att bedöma egna behov
- ☐ bristande möjligheter att bedöma produkters egenskaper
- ☐ svårigheter att få information om varor och tjänster
- ☐ produkters otillgänglighet i tid och rum
- ☐ konsumenternas underlägsenhet i köp-, avtals- och tvistsituationer

Begreppet konsumentproblem har i Sverige inte diskuterats, klarlagts och använts som underlag för konsumentpolitiska beslut och åtgärder i särskilt stor utsträckning. Speciellt svårt har det varit att dra gränsen för när en konsumentfråga skall ses som ett problem och vilka problem som särskilt bör uppmärksammas. Betydligt mer utrymme har ägnats åt att diskutera lösningar på outvecklade problemuppfattningar. Vad politikerna menar med konsumentproblem och vilka konsumentproblem som existerat från tid till annan finns inte redovisat. Konsumentproblemen har under det senaste decenniet inte heller stått i centrum för det politiska intresset. Debatten om konsumentpolitiska styrmedel har under 70-talet successivt försvagats och tycks vara på väg att ebba ut.

Några internationella jämförelser

I förhållande till två referenspunkter i omvärlden – Storbritannien och Nederländerna – visar de svenska förhållandena både likheter och skillnader, främst avseende tre frågor: huvudmannaskap, styrmedlens karaktär och politikområdets omfattning.

I Sverige ligger huvudmannaskapet i allt väsentligt på offentliga myndigheter. Nederländerna är i detta avseende en motpol. Offentlig konsumentpolitik saknas och allt ansvar vilar på frivilligorganisationer. Storbritannien har en blandform med delat huvudmannaskap mellan flera offentliga myndigheter som agerar på områden som påminner om situationen i Sverige. Till bilden hör även flera frivilligorganisationer.

Statsmakterna har i Sverige genom lagstiftning gett myndigheterna befogenhet att styra och kontrollera konsumtionsprocessen, och deras roll som bevakare av konsumentintresset tycks vara helt oomstridd. Vid en första anblick verkar det som om Sverige här avviker från flertalet andra västeuropeiska länder. Även om det i dessa andra länder finns offentliga organ med konsumentpolitiska uppgifter, är det frivilliga konsumentpolitiska organisationer som är pådrivande.[1] Men Sverige saknar organ som har som enda uppgift att företräda konsumentintresset, att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden. Vi har inga frivilliga konsumentpolitiska sammanslutningar motsvarande de amerikanska Council of Consumer Interests, Consumer Federation och Consumers' Union, det engelska Consumers' Association eller det nederländska Consumentenbond. (Se vidare tablå 11:1.)

Givetvis är de svenska offentliga myndigheterna mycket betydelsefulla men utgör inte en "konsumenternas intresseorganisation", knappast heller en "ställföreträdande konsument". De

---

[1] För en sammanställning av frivilligorganisationer och offentliga myndigheter på konsumentområdet, deras mål, finansiering och medlemstal se *Consumers Directory 1978* – utgiven av International Organization of Consumers Unions. Flertalet organisationer finansieras genom medlemsavgifter och överskott på försäljning av publikationer. Men många frivilligorganisationer finansieras av staten och gränsen mot offentliga organ är flytande.

Tablå 11:1 Frivilliga organisationer. Antal medlemmar 1977

Australien	Consumers' Association	190.000
Belgien	Association des Consommateurs	266.000
Nederländerna	Consumentenbond	480.000
Nya Zeeland	Consumers' Institute	120.000
Storbritannien	Consumers' Association	660.000
USA	Consumers' Union	1.730.000

Källa: Consumers' Directory 1978 samt uppgifter från resp organisation

konsumentpolitiska myndigheterna agerar inte på konsumenternas utan på statens uppdrag. På samma sätt som andra myndigheter, t ex miljövårdande organ, kan de konsumentpolitiska myndigheterna aldrig företräda en viss grupp, aktör eller åsikt. De skall företräda samhällsintresset, göra avvägningar mellan motstridiga intressen, och uppgiften kan närmast sägas vara att informera och kontrollera och ange allmänna spelregler.

Däremot betraktar sig de svenska löntagarorganisationerna i väsentliga avseenden även som intresseorganisationer för konsumenterna. Främst LO och TCO ser som sin uppgift att verka för att medlemmarnas intressen på olika samhällsområden tillvaratas. Sålunda anser de att uppgiften att genom förhandlingar förbättra löner och andra anställningsvillkor är nära förknippad med strävan att bevaka löntagarnas möjligheter, att på ett meningsfullt sätt använda intjänade löner. Mot denna bakgrund ser de ett aktivt engagemang i det konsumentpolitiska arbetet som självklart.

Löntagarorganisationerna driver konsumentpolitik förutom genom handlingsprogram och principuttalanden mer direkt genom partsrepresentation i flertalet konsumentpolitiska samhällsorgan såsom konsumentverket, allmänna reklamationsnämnden och SPK. Till de organisationer som aktivt deltar i det konsumentpolitiska spelet hör också Kooperativa Förbundet (KF) och Sveriges Industriförbund. Även många andra intresseorganisationer har mer eller mindre uttalade konsumentpolitiska

mål, som kommer till uttryck främst genom remissförfarandet; de yttrar sig över flertalet konsumentpolitiska förslag.

Om man ser till styrmedlens karaktär följs de svenska och de brittiska mönstren åt vad beträffar de administrativa och producentpåverkande. De konsumentupplysande inslagen är betydligt mer vanligt förekommande i Storbritannien. I Nederländerna är inriktningen på informativa styrmedel nästintill total.

Tyngdpunkterna vad gäller huvudmannaskap och styrmedlens karaktär framgår av följande matris:

	informativa	administrativa
frivilliga konsumentorganisationer	Nederländerna	Storbritannien
offentliga organ		Sverige

Den mest påtagliga skillnaden i de konsumentpolitiska styrmedlens omfattning är att den offentliga sektorns varu- och tjänsteutbud inkluderas i Storbritannien.

Konsumentpolitikens ställning

Uppgiften i den här boken har varit att beskriva de mål, styrmedel och bakomliggande konsumentproblem som karaktäriserar konsumentpolitiken i Sverige under efterkrigstiden. Sambandet mellan konsumentproblem och politiska åtgärder har inte varit helt klart, möjligen till följd av att diskussionen om vad som avses med konsumentproblem inte förts tillräckligt långt.

Vid jämförelser med andra politikområden framstår inte konsumentpolitiken som anmärkningsvärd i detta avseende. Politiker preciserar inte vad de avser med problem, vilket kan bero på att tillräckligt kunskapsunderlag saknas eller är svårtolkat. I konsumentpolitikens fall är det emellertid klart utsagt att den

skall grundas på konsumenternas problem. Det finns flera skäl till att konsumentproblemen inte legat till grund för de politiska åtgärderna, som konsumentutredningen tänkte sig vid 70-talets början.

1. Den politiska oenigheten har varit stor och sakfrågorna svåra att lösa
2. Politikerna har prioriterat andra intressen
3. Behandlingen av konsumenternas problem har delegerats till myndigheter.

För det första skälet saknas belägg. Några uppseendeväckande åsiktsskillnader om konsumenternas problem går inte att finna i det material som undersökts. Inte heller har regeringsskiftena under 70-talet inneburit några observarbara olikheter i problemuppfattning även om aktivitetsgraden varierat.

Det andra skälet antyder att politikerna sätter andra medborgarroller före konsumentrollen. Går vi tillbaka tio år i tiden hade konsumenterna ett starkare fäste i politikernas arbete. Om detta vittnar bl a konsumentpolitiska program från flera politiska partier. Den konsumentpolitiska debatten engagerade politikerna. Även löntagarorganisationerna bedrev en aktiv konsumentpolitik. Under 70-talet har löntagar- och arbetslivsrollerna dominerat konsumentrollen i det politiska skeendet. Förändringen har också kunnat avläsas i en avtagande konsumentpolitisk aktivitet hos de fackliga organisationerna och en sinande ström av motioner i konsumentpolitiska frågor till riksdagen.

Det tredje tänkbara skälet stämmer väl med ett avtagande politikerintresse. Konsumenternas problem hänskjuts i stället till myndigheterna. Men det kan även vara ett uttryck för förtroende för myndigheternas kompetens att själva hantera problemen. Relationerna mellan staten och näringslivet under 70-talet karaktäriseras av försök till ökad statlig styrning av de enskilda företagen. Nya styrmedel för att påverka näringslivets verksamhet inrättades och företagens manöverutrymme krympte. Många av dessa styrmedel främjar direktkontakter mellan stat och företag, och inslagen av *förhandlingsekonomi* har förstärkts. Företagens beslut om investeringar, produktion och

sysselsättning föregås allt oftare av förhandlingar med offentliga organ. SPKs förhandlingar med stöd i prisregleringslagen är ett inslag i denna utveckling.

Uppkomsten och utvecklingen av riktlinjearbetet under 70-talet måste ses mot denna bakgrund. Här förs förhandlingar formellt mellan konsumentverket och företagens branschorganisationer. Men steget till de direkta förhandlingar myndighet–företag som karaktäriserar förhandlingsekonomin behöver inte vara långt. Bakom konsumentverkets motpart döljer sig inte sällan endast ett eller några enstaka storföretag.

Konsumentpolitikens framtid

Politikerna har alltså under 70-talet koncentrerat sig på medborgarnas arbetslivsroller och på villkoren i produktionen, samtidigt som myndigheterna fått resurser att på olika sätt hantera konsumenternas problem. Det är mot denna bakgrund viktigt att fråga om detta har varit en från konsumentsynpunkt tillfredsställande utveckling. Förmår konsumenterna hävda ett tillräckligt inflytande över samhällsutvecklingen vid sidan av andra intressegrupper? I vilka former gör sig detta inflytande bäst gällande?

Det har inte varit avsikten att ge svaren på dessa frågor i den här boken. Däremot kan vi se att konsumentpolitikens inriktning och betoning i politiken varit nära kopplade till regeringens politiska färg. Åtminstone har de två senaste regeringsombildningarna medfört rollförändringar för konsumentpolitiken med en förskjutning mot mer informativa åtgärder.

Under det socialdemokratiska regeringsinnehavet stegrades intresset för konsumentpolitiken i slutet av 60-talet, vilket ledde till de stora förändringarna under början av 70-talet. Därefter avtog det politiska engagemanget och hanteringen av konsumentfrågorna delegerades till myndigheterna. Utvecklingen under 70-talet präglas av ett förtroende mellan regering och myndigheter. Ett exempel på detta är skapandet av riktlinjesystemet som tillkom på myndigheternas initiativ med regeringens goda minne. Riktlinjerna påminner till sin karaktär om traditionellt

socialdemokratiskt agerande på andra områden. Ett annat exempel är användningen av prisregleringar.

Under den första borgerliga trepartiregeringen förändrades inte konsumentpolitiken på något sätt. Efter folkpartiregeringens tillträde 1978 kan däremot en förändring iakttas. Skiftet innebar en tydlig intressemarkering för konsumentfrågorna. Som ett slags testamente från det korta regeringsinnehavet tillsatte folkpartiministären riktlinjeutredningen, som fick i uppdrag att göra en översyn av riktlinjeerfarenheterna, och initiativ togs till varuprovningskommittén, vars uppgift blev att granska möjligheterna till en förbättrad konsumentinformation. Andra aktiviteter var en konsumentpolitisk konferens 1979 och åtgärder mot konsumentproblem på bilområdet.

När trepartiregeringen återkom med en moderat handelsminister vidtogs inga nya konsumentpolitiska åtgärder under det första året. Regeringens sparplan hösten 1980 aktualiserar åter konsumentfrågorna – från en helt annan infallsvinkel än tidigare. Kärva tider stundar för de konsumentpolitiska myndigheterna med relativt starka nedskärningar i anslagen till konsumentverket och SPK. Konsumentverket tillhör samtidigt de myndigheter som bland ett mindre antal utvalda blir föremål för en särskild översynsutredning. Den s k besparingspropositionen hösten 1980 (1980/81:20, bil 10) ger den bästa fingervisningen om vilka tendenser som för närvarande präglar konsumentpolitiken. De problem som politiken skall grundas på begränsas enligt handelsministern på följande sätt.

> ”Jag anser att konsumentverket bör koncentrera sina insatser till områden av avgörande betydelse för konsumenterna. Det gäller problem som rör människors liv, hälsa och säkerhet, mer betydande ekonomiska risksituationer, svaga konsumentgruppers problem samt frågor som hänger samman med rationalisering av hushållens arbete och minskning av hushållens energikonsumtion. Jag bedömer att en begränsning av verksamheten på övriga områden kommer att bli nödvändig.”

Vilka förändringar av styrmedlen som denna problemsyn kan leda till framgår inte av besparingspropositionen. Endast i en

mening ges någon vägledning: ”Särskild uppmärksamhet bör därvid ägnas konsumentverkets rådgivning”.

Slutsatser om konsumentrollens och konsumentpolitikens framtid är svåra att dra i en situation som starkt präglas av samhällsekonomisk obalans. Om politikerna under 70-talet gav löntagarrollen företräde i samhällsutvecklingen medger inte de knappa resurserna någon motsvarande möjlighet för konsumentrollen under 80-talet. Den ekonomiska politiken kommer med all sannolikhet att domineras av sysselsättningskapande åtgärder och inflationsbekämpning. Politiken tycks gå ut på att vi skall spara oss ur obalansen. Detta är knappast förenligt med tro på en förstärkt roll för konsumentpolitiken annat än i ett avseende – att göra konsumenterna än mer medvetna och starkare i deras roll på marknaden.

Bilaga

Konsumentpolitiska initiativ, åtgärder, dokument 1940–80

Här följer en sammanställning som inte gör anspråk på att vara fullständig men väl innehåller de huvudsakliga händelserna och dokumenten i konsumentpolitikens utveckling. Till dessa bör läggas konsumentpolitikens behandling i de årliga budgetpropositionerna.

1940 Byrån Aktiv hushållning bildas (informationsverksamhet för att stimulera husmödrarna till sparsamhet med knappa resurser).

1943 Byrån flyttas från informationsstyrelsen till priskontrollnämnden.

1944 Hemmens forskningsinstitut (HFI) bildas med Husmödrarnas samarbetskommitté och Hushållslärarinnornas samorganisation som ursprungliga huvudmän.

1946 Utredning angående kvalitetsforskning och konsumentupplysning tilläts.
1925 års lag om undersökning angående monopolistiska företag och sammanslutningar ersätts med lagen om övervakning av konkurrensbegränsning inom näringslivet.

1947 Hem- och familjeutredningen levererar betänkandet ”Familjeliv och hemarbete” (SOU 1947:46) en ny (1947 års) prisregleringslag införs.

1949 Betänkandet ”Kvalitetsforskning och konsumentupplysning” (SOU 1949:18) levereras. Utredningen föreslår bl a ett varudeklarationssystem, vilket leder till att

1951 Varudeklarationsnämnden inrättas.
En ny livsmedelsstadga träder i kraft.
Förslag från nyetableringssakkunniga i betänkandet ”Konkurrensbegränsning” (SOU 1951:27 och 28) vilket följdes av

1953 Lagen om övervakning av konkurrensbegränsning inom näringslivet.

1954 NFR (Näringsfrihetsrådet) och NO tillkommer. Samtidigt

äger sammanslagning rum mellan Aktiv hushållning och HFI. En särskild priskontrollutredning tillsätts.

1955 Behoven och resurserna på konsumentvaruforskningens område redovisas i en promemoria av två tjänstemän inom handelsdepartementet. Varudistributionsutredningen (startad 1953) lägger fram "Pris- och prestation i handeln" (SOU 1955:16) och priskontrollutredningen "Konkurrens och priser" (SOU 1955:45).

1956 Lagen om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden införs.
Ändringar görs i konkurrensbegränsningslagen.
En permanent prisregleringslag av beredskapskaraktär utfärdas.
NO får en ny instruktion.
Prop (1956:105) läggs om anslag till konsumentvaruforskning och konsumentupplysning m m

1957 Statens konsumentråd och Statens institut för konsumentfrågor inrättas, samtidigt startar SPK.

1960 SPK förstärks i samband med omsättningsskattens införande. Många yrkanden i motioner till riksdagen om ingripanden på prisområdet. Prisövervakningskommittén och radioutredningen tillsätts.

1961 Prisövervakningskommittén föreslår i "Effektivare prisövervakning" (SOU 1961:3), bl a utbyggd prisupplysning till konsumenterna (se även prop 1961:86).

1962 Radioutredningen får tilläggsdirektiv om att även innefatta TV-upplysning.

1963 Konsumentupplysningsutredningen och konsumentupplysningskommittén tillsätts (februari resp maj).

1964 Konsumentupplysningsutredningen levererar betänkandet "Effektivare konsumentupplysning" (SOU 1964:4) som ledde till prop 1964:91 och utbyggnad av och organisationsförändringar inom konsumentinstitutet.
Radioutredningen kommer med "Konsumentupplysning i televisionen" (SOU 1964:54).

1965 Nya instruktioner utfärdas för konsumentrådet, konsumentinstitutet och SPK.
Uppdrag åt NO och SPK att intensifiera verksamheten (återigen p g a omsättningsskatten) genom PM från arbetsgruppen för prisövervakningsfrågor (stencil H 1965:2), som också leder till att riktprisutredningen kallas.

1966 Konsumentupplysningsutredningen lägger betänkandet "Effektivare konsumentforskning" (H 1966:3) med en om-

fattande principdiskussion.
Konsumtionskreditutredningens "Konsumtionskrediter i Sverige" (SOU 1966:42) lägger förslag om bl a reglering av hemförsäljningen.
Reklamutredningen börjar utreda reklamens verkningar.
Butiksstängningslagen träder ikraft.
Sällskapsreseutredningens "Sällskapsresor" (Sou 1966:25)
Skoglundgruppen, LO-SAPs gemensamma priskommitté föreslår försök med lokal konsumentpolitisk verksamhet.
Riktprisutredningen är färdig med "Prissamverkan och konkurrens" (SOU 1966:48) med ett brett förslag som innefattar priskontroll och upplysningsåtgärder, samt KO-ämbetets inrättande.
NFR får möjlighet att utfärda leveransföreläggande med vite.
Utredningen om illojal konkurrens kommer med betänkandet "Otillbörlig konkurrens" (SOU 1966:71).

1967 Riktprisutredningens och konsumentupplysningsutredningens förslag följs upp i prop 1967:75, som bl a leder till omorganisation av konsumentinstitutet och ändring i instruktionen.
Konsumentutredningen tillsätts för att utreda riktlinjerna för konsumentupplysningen och därmed sammanhängande forsknings-, provnings- och undersökningsarbete.
Föreningen Möbelinstitutet bildas efter de diskussioner som bl a förekommit i forskningsbetänkandet (H 1966:3).
Försöken med lokal verksamhet inleds på sex orter i landet.
Bensinhandelsutredningen tillsätts.
Vidgat uppdrag åt köplagsutredningen att överväga behovet av skydd åt konsumenterna.

1968 Allmänna reklamationsnämnden startar på försök. Skoglundgruppens skrivelse (mars) kommer och innehåller bl a de första ansatserna till producentpåverkan och informationsskyldighetstänkande.
Konsumentupplysningskommitténs "Konsumentupplysning, principer och riktlinjer" (SOU 1968:58) ger en djupgående diskussion av detta medel och överlämnas efter remiss till konsumentutredningen, som också får tilläggsdirektiv om personbilar.
Butiksetableringsutredningen får sitt uppdrag.

1969 Hemkonsulentutredningen avlämnar "Den framtida hemkonsulentverksamheten" (H 1969:3).

Förslag om KO-ämbetet och marknadsrådet (Ju 1969:27).
Konsumentutredningens lägesrapport "Synpunkter på den framtida konsumentpolitiken" (H 1969:5).

1970 "Konsumentpaketet" den 18 mars:
- förslag till lag om otillbörlig marknadsföring m m (prop 1970:57)
- förslag till lag om otillbörliga avtalsvillkor (Ds Ju 1970:3)
- särskilda sakkunnigas "Hemförsäljning. Rätt att frånträda hemförsäljnings- och abonnemangsavtal" (SOU 1970:35)
- livsmedelsstadgekommitténs "Ny livsmedelsstadga m m" (SOU 1970:6 och 7)

Beslut om marknadsföringslagen och marknadsrådet.
Instruktion utfärdas för KO och marknadsrådet. 1970 års affärstidskommitté tillkallas.
Varudistributionsutredningen inleds.
Bensinhandelsutredningen avlämnar "Rationell bensinhandel" (SOU 1970:24).
Generalklausulutredningen tillkallas.

1971 Lagen om hemförsäljning träder i kraft (prop 1971:86).
Förslag till lag om förbud mot oskäliga avtalsvillkor (prop 1971:15).
Förslag till livsmedelslag och livsmedelsverk (prop 1971:61 och 62).
Betänkanden:
- konsumentutredningens "Konsumentpolitik . . ." (SOU 1971:37) som föreslår konsumentverk samt "Bilen och konsumenten" (SOU 1971:86)
- 1970 års affärstidskommitté "Fri affärstid" (SOU 1971:33)
- Promemoria angående konsumentpolitik, handelsdepartementet 6 maj 1971

Direktiv till
- resegarantiutredningen
- kreditköpskommittén

1972 Förslag till riktlinjer för och organisation av samhällets konsumentpolitik (prop 1972:33).
Förslag till resegarantilag (prop 1972:92).
Organisationskommittén för konsumentverket genomför sitt arbete (H 1972:02).
Betänkanden:
- köplagsutredningens "Konsumentköplag" (SOU

1972:28)
- reklamutredningens "Reklam II: Beskrivning och analys" (SOU 1972:7)
- glesbygdsutredningens "Kommersiell service i glesbygder" (SOU 1972:13)
- försäkringsutredningens "Konsumentupplysning om försäkringar" (SOU 1972:29)
- miljökontrollutredningens "Lag om hälso- och miljöfarliga varor" (SOU 1972:31)
- resegarantiutredningens "Ny resegarantilag" (Ds H 1972:1)

Direktiv till:
- ☐ konsumenttjänstutredningen
- ☐ affärstidsnämnden
- ☐ varudeklarationsutredningen för principfrågor
- ☐ låsutredningen för konsumentskydd

1973 Konsumentverket startar verksamheten.
Lagen om hälso- och miljöfarliga varor börjar gälla (prop 1973:17).
Konsumentköplagen riksdagsbehandlas (prop 1973:138).
Småmålslagen riksdagsbehandlas (prop 1973:87).
Ändringar i den allmänna prisregleringslagen (prop 1973:58)

Betänkanden:
- varudeklarationsutredningens "Varudeklaration – ett medel i konsumentpolitiken" (SOU 1973:20)
- reklamutredningens "TV-reklam" (SOU 1973:10)
- butiksetableringsutredningens "Kommunal planering och detaljhandel" (SOU 1973:15)
- servicekommitténs "Boendeservice 7" (SOU 1973:24)

Direktiv till:
- ☐ utredning om SPKs informationsverksamhet
- ☐ hemförsäljningskommittén
- ☐ produktansvarskommittén

1974 Konsumentköplagen och småmålslagen träder i kraft. Betänkanden och skrivelser:
- reklamutredningens "Reklam V: Information i reklamen" (SOU 1974:23)
- KOs skrivelse om informationsskyldighet m m
- konsumentverkets principskiss till lag om produktsäkerhet m m (1974:12)
- generalklausulutredningens betänkande "Generalklausul i förmögenhetsrätten" (SOU 1974:83)

– "Kommunal konsumentpolitisk verksamhet" (stencil H 1974:1)

Direktiv till:

- ☐ tobaksreklamutredningen
- ☐ försäkringsrättskommittén
- ☐ översyn av konkurrensbegränsningslagen
- ☐ arbetsgrupp om kommunernas medverkan i konsumentpolitiken
- ☐ hotell- och restaurangutredningen

1975 Lagen om tillfällig handel träder i kraft (prop 1975:52).

Prop (1975:40) om kommunal konsumentpolitisk verksamhet.

Prop (1975/76:34) med förslag till ny marknadsföringslag (med klausuler om informationsskyldighet och produktsäkerhet).

Varningstext och innehållsdeklarationer på tobaksvaror (prop 1975/76:42).

Betänkanden:

– låsutredningens "Konsumentskydd på låsområdet" (SOU 1975:19)
– kreditköpskommitténs "Konsumentkreditlag m m" (SOU 1975:63)
– distributionsutredningens "Samhället och distributionen" (SOU 1975:69 och 70)
– affärstidsnämndens slutrapport

Direktiv till:

- ☐ småhuskommittén
- ☐ affärstidskommittén
- ☐ utredning för att utvärdera prispolitiken
- ☐ organisationskommittén för konsumentverket
- ☐ tobaksreklamutredningen om tillägg av alkohol
- ☐ konsumentverket att studera hushållens energikonsumtion

1976 Prop (1975/76:81) om ny generalklausul i avtalslagen

Prop (1975/76:159) om sammanslagning av Konsumentverket-KO.

Prop (1976/77:123) med förslag till konsumentkreditlag m m.

Betänkanden:

– organisation av nya konsumentverket (Ds H 1976:2)
– produktansvarskommitténs "Produktansvar I. Ersättning för läkemedelsskador" (SOU 1976:23)
– tobaks- och reklamutredningens "Reklam för alkohol

och tobak" (SOU 1976:63)
- småhusköpskommitténs promemoria med förslag till ändring i lagen om förbud mot oskäliga avtalsvillkor (Ds Ju 1976:10)
- köplagsutredningens slutbetänkande "Köplag" (SOU 1976:66)

Direktiv till:

- ☐ insynsutredningen
- ☐ RKV-utredningen
- ☐ reklamationsutredningen

1977 Lagen om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror träder i kraft.
Prop (1976/77:110) om ändring i avtalsvillkorslagen.
Prop (1977/78:8) om åtgärder på distributionsområdet.
Prop (1977/78:93) om förbättrat konsumentskydd för småhusköpare.
Betänkanden:

- hemförsäljningskommitténs "Konsumentskydd vid köp av begagnad personbil" (SOU 1977:32)
- affärstidskommitténs "Affärstiderna" (SOU 1977:72)
- försäkringsrättskommitténs "Konsumentförsäkringslag" (SOU 1977:84)

Direktiv till:

- ☐ utjämning av regionala och lokala prisskillnader på eldningsolja och bensin
- ☐ översyn av resegarantilagen
- ☐ insynsutredningen (tillägg)
- ☐ konsumentköpsutredningen
- ☐ priskontroll av läkemedel
- ☐ utredningen om läkemedelsinformation
- ☐ konsumentverket att fortsätta arbetet med hushållens energikonsumtion

1978 Prop (1977/78:186) om ändring i lagen om tillfällig handel.
Prop (1977/78:178) om ändring i lagarna om marknadsföring av tobak och alkohol.
Betänkanden:

- konkurrensutredningens "Ny konkurrensbegränsningslag" (SOU 1978:9)
- RKV-utredningens "Regional konsumentpolitisk verksamhet" (SOU 1978:16)
- hotell- och restaurangutredningens "Hotell- och restaurangbranschen" (SOU 1978:37)
- reklamationsutredningens "Tvistlösning på konsument-

området" (SOU 1978:40)
- direktiv till utredning om produktkontrollens organisation

1979 Lagarna om marknadsföring av alkoholdrycker och tobaksvaror träder i kraft.
Prop (1978/79:57) om ny inriktning av den regionala konsumentpolitiska verksamheten.
Prop (1978/79:145) med begäran om förslag till bestämmelser rörande ursprungsmärkning av kläder.
Prop (1979/80:9) om konsumentförsäkringslag.
Prop (1979/80:119) om förkortad preskriptionstid för konsumentfordringar.
Godkännande av regeringen att konsumenternas försäkringsbyrå inrättas.
Betänkanden:
- insynsutredningens delbetänkande "Konsumentinflytande genom insyn" (SOU 1979:5)
- konsumenttjänstutredningens "Konsumenttjänstlag" (SOU 1979:36)
- hemförsäljningskommitténs slutbetänkande "Ny hemförsäljningslag" (SOU 1979:76)
- Promemoria inom handelsdepartementet angående konsumentskydd på bilområdet (1979-08-30)
- Konsumentpolitik, PM från handelsdepartementet 1979-09-05

Direktiv till:
- riktlinjekommittén
- varuprovningskommittén
- konsumentverket att pröva utformningen av konsumentinformation på säljstället
- konsumentverket ifråga om konsumentskydd på bilområdet
- utredning om ursprungsmärkning av kläder
- utredning om kontokort

1980 Förslag till verksamhetsinriktning och omorganisation av allmänna reklamationsnämnden, (prop 1979/80:114)
Prop (1980/81:20 bil 10) om besparingar i statsverksamheten
Betänkanden:
- resegarantilagsutredningen "Ny resegarantilag" (DS H 1980:7)
- insynsutredningens "Konsumentverkets uppgiftsbehov" (Ds H 1980:6)

Litteratur

Det offentliga tryck boken refererar till redovisas i kronologisk ordning i bilagan.

Albinsson, G, m fl, *Reklam och konsumentupplysning*, *SNS*, Stockholm 1965

Claesson, C-O, *Visioner om en konsumentpolitik*, Askild & Kärnekull, Stockholm 1972

Gredal, K, *Moderne forbrugeres motiver og adfaerd*, Köpenhamn 1971

Göranson, L, "Prisövervakning och prisreglering", i Malmgren, G, (red), *Samhällsperspektiv på varudistributionen*, Studentlitteratur, Lund 1978

Henning, R, *Företagen i politiken*, SNS, Stockholm 1977

Heurgren, S, Konsumentinformation, i *Konsumenträtt och ekonomi* 1978:2

International Organization of Consumers' Unions, *Consumers' Directory 1978*

Klingberg, T, *Val och användning av styrmedel – en studie av byggnadsnämndens tillsyn*, Statens institut för byggnadsforskning 1980.

Konsumentpolitisk översikt, Handelsdepartementet 1979

Konsumentverket, *Riktlinjer*, 1977

– *Rapport 1972:12 ang skador på egendom*, 1972

– *Lag om produktsäkerhet – en principskiss*, 1974

– *Branschöverenskommelser och dylikt*, 1978

– *Sammanställning av avtalsvillkor*, 1978

Lindqvist, S, *Reklamen är livsfarlig*, Stockholm 1957

Måste konsumenten gå till verket? Sveriges Industriförbund, Stockholm 1978.

Ortmark, Å, *Sveket mot konsumenterna*, Rabén & Sjögren, Stockholm 1963

Rapport om försöksverksamheten med lokala konsumentkommitteer 1967–1970. Tiden, Stockholm 1971

Rydén, B, (red.) *Mot en ny konsumentpolitik*, SNS, Stockholm 1979

National Consumer's Council, *Verksamhetsberättelse* 1977/78

Socialdemokratisk konsumentpolitik. Rapport från SAP–LOs konsumentpolitiska arbetsgrupp till 1971 års kongress

OECD (Committee on Consumer Policy), *Annual Reports on Consumer Policy*

Svenska Kommunförbundet, PM , *Kommunal konsumentpolitisk verksamhet – enkät* 1977-01-01

Thorelli, H B & Thorelli, S W, *Consumer Information Handbook: Europe and North America*, Praeger Publishers, Inc, New York 1974

– *Consumer Information Systems and Consumer Policy*, Ballinger Publishing Company, New York 1977

Wikström, S, (red), *I konsumentens intresse?*, SNS, Stockholm 1979

Vilka konsumentpolitiska åtgärder har vidtagits under efterkrigstiden och vilka konsumentproblem har beslutsfattarna önskat angripa med dessa åtgärder? I **Konsumenten, politikerna och byråkratin** ges en historieskrivning av den svenska konsumentpolitiken. Den jämförs också med utvecklingen i några andra länder.

Boken erbjuder en lättläst introduktion för dem som snabbt vill sätta sig in i konsumentpolitikens utveckling. Den utgör den tredje delen i SNS konsumentserie. Tidigare har publicerats:

I konsumentens intresse?,
redaktör Solveig Wikström

Mot en ny konsumentpolitik,
redaktör Bengt Rydén

ISBN 91-7150-215-7