

Näringsutskottets yttrande

1982/83:1 y

över motion om partssammansatta domstolar

Till lagutskottet

Lagutskottet har anmodat näringsutskottet att yttra sig över motion 1981/82:1712 av Torkel Lindahl (fp) och Gertrud Hedberg (fp).

I motionen hemställs att riksdagen skall hos regeringen hemställa om en utredning av partssammansatta domstolar i enlighet med vad som anförts i motionen, dvs. beträffande de partssammansatta domstolarnas funktion och sammansättning i olika typer av mål.

Till näringsutskottets beredningsområde hör frågor rörande en av de partssammansatta domstolarna, marknadsdomstolen. Beträffande denna får näringsutskottet anföra följande.

Marknadsdomstens uppgifter m. m.

Marknadsdomstolen handlägger ärenden enligt lagen (1953:603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet (konkurrensbegränsningslagen) – vilken den 1 januari 1983 avlöses av konkurrenslagen (1982:733) –, enligt marknadsföringslagen (1975:1418) och enligt lagen (1971:112) om förbud mot oskäligen avtalsvillkor (avtalsvillkorslagen). Förfarandet regleras genom dessa lagar och genom lagen (1970:417) om marknadsdomstol m. m. (omtryckt 1982:751).

Marknadsföringslagen kompletteras i vissa hänseenden genom föreskrifter i konsumentkreditlagen (1977:981) och konsumentförsäkringslagen (1980:38) samt lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker och lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror.

Enligt konkurrenslagen kan marknadsdomstolen i syfte att undanröja skadlig verkan av konkurrensbegränsning meddela en näringsidkare dels förbud att tillämpa bl. a. visst avtal eller avtalsvillkor, dels ålägganden av olika slag (säljåläggande, rättelseåläggande, prisåläggande). Innan förbud eller åläggande meddelas skall domstolen normalt först söka förhindra den skadliga verkan genom förhandling. Hittills – enligt konkurrensbegränsningslagen – har domstens befogenhet på detta område inskränkts till att den kan föranstalta om förhandling och, om denna blivit resultatlös, anmäla saken för regeringen. Den nya konkurrenslagen innehåller också särskilda bestämmelser om företagsförvärv – inkl. fusioner – som medför att en näringsidkare får en dominerande ställning på marknaden. I sista hand finns möjlighet för marknadsdomstolen att förbjuda ett sådant förvärv eller – i

vissa fall – att ålägga näringsidkaren att avhända sig aktier eller egendom som han har förvärvat. Förbud och ålägganden av det sistnämnda slaget blir giltiga endast om de fastställs av regeringen. Marknadsdomstolen får också, nu och framgent, lämna dispens från de båda straffsanktionerade förbud, mot bruttoprissättning och mot anbudskarteller, som anges i såväl konkurrensbegränsningslagen som konkurrenslagen.

Enligt marknadsföringslagen kan marknadsdomstolen dels meddela en näringsidkare förbud mot vissa reklam- och andra marknadsföringsåtgärder, dels ålägga en näringsidkare att lämna viss information till konsumenterna, dels förbjuda en näringsidkare att sälja vissa skadliga eller otjänliga varor. Avtalsvillkorslagen ger domstolen befogenhet att förbjuda en näringsidkare att tillämpa vissa avtalsvillkor.

Förbud och ålägganden enligt de nämnda lagarna förenas normalt med vite. Utom såvitt gäller beslut som skall prövas av regeringen är marknadsdomstolen slutinstans i samtliga ärenden.

Frågor om förbud och ålägganden enligt konkurrensbegränsningslagen resp. konkurrenslagen tas upp efter ansökan av näringsfrihetsombudsmannen (NO). Enligt marknadsföringslagen och avtalsvillkorslagen är det på motsvarande sätt konsumentombudsmannen (KO) som för talan. Om NO eller KO för visst fall beslutar att inte göra ansökan finns i andra hand talerätt för sammanslutningar av konsumenter, löntagare eller näringsidkare. I fråga om konkurrensbegränsning resp. otillbörlig marknadsföring har även näringsidkare som berörs därav en sådan subsidiär talerätt.

Marknadsdomstolens sammansättning

Lagen om marknadsdomstol m. m. innehåller – i sin fr. o. m. den 1 januari 1983 gällande lydelse – i huvudsak följande bestämmelser om domstolens sammansättning.

Marknadsdomstolen består av ordförande och vice ordförande samt tio andra ledamöter. Alla utses för viss tid av regeringen. För varje ledamot utom ordföranden skall finnas en eller flera ersättare.

Ordföranden och vice ordföranden skall vara lagkunniga och erfarna i domarvärv. Fyra av de andra ledamöterna är särskilda ledamöter, tre för ärenden om konkurrensbegränsning och en för ärenden om marknadsföring och ärenden om oskäliga avtalsvillkor. Den sistnämnde skall ha särskild insikt i konsumentfrågor. Av de tre skall en vara lagkunnig och erfaren i domarvärv och två ha särskild insikt i näringslivets förhållanden.

Av övriga ledamöter skall tre utses bland företrädare för företagارئntressen och tre bland företrädare för konsument- och löntagarintressen. Ordföranden, vice ordföranden och de särskilda ledamöterna får däremot inte utses bland personer som kan anses företräda sådana intressen.

Marknadsdomstolen är beslutför när ordföranden och fyra andra ledamöter är närvarande. I beslut skall delta lika antal ledamöter som företräder

företagarintressen samt konsument- och löntagarintressen, dvs. en, två eller tre av vardera kategorin. Av de särskilda ledamöterna deltar endast den eller de som har utsetts för sådant ärende som det är fråga om. Antalet ledamöter som deltar i ett beslut kan sålunda variera från elva till fem. Som marknadsdomstolens beslut gäller den mening varom de flesta ledamöter förenar sig; vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

Om marknadsdomstolens aktuella sammansättning kan följande noteras. De särskilda ledamöterna – som enligt lagens nuvarande lydelse endast är två – är professorer i företagsekonomi resp. i nationalekonomi. Av de övriga ledamöterna är en – liksom den ersättare som har utsetts för honom – tjänsteman hos Landsorganisationen i Sverige (LO), en – liksom ersättaren – tjänsteman hos Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och en – liksom två ersättare – tjänsteman hos Kooperativa förbundet (KF). I det sistnämnda fallet har som tredje ersättare utsetts en tjänsteman hos Centralorganisationen SACO/SR. De ledamöter som har utsetts bland företrädare för företagarintressen är tjänstemän – alla med juridisk utbildning – hos resp. Sveriges industriförbund, ett medlemsförbund i Sveriges grossistförbund och ett medlemsförbund i Sveriges köpmannaförbund. Bland ersättarna för dessa ledamöter finns representanter även för andra grenar av näringslivet, såsom jordbruket – som företräds av en tjänsteman hos Lantbrukarnas riksförbund (LRF) – och reklambranschen.

Historik och motivuttalanden

Marknadsdomstolen tillkom den 1 januari 1971, då lagen om otillbörlig marknadsföring trädde i kraft. Till utgången av år 1972 benämndes den marknadsrådet.

Marknadsdomstolens uppgifter enligt konkurrensbegränsningslagen ålåg t. o. m. år 1970 näringsfrihetsrådet, som hade inrättats enligt beslut år 1953 och var sammansatt enligt ungefär samma principer som marknadsdomstolen.

Enligt den proposition som låg till grund för inrättandet av näringsfrihetsrådet var det av vikt att såväl beprövad domarerfarenhet som ekonomisk sakkunskap skulle finnas företrädd i rådet (prop. 1953:103 s. 261). För att rådet skulle få nödig förankring i de kretsar som närmast berördes av dess verksamhet borde inom rådet vidare finnas företrädare för såväl näringslivet som konsumenterna. Föredragande statsrådet underströk att näringslivets representanter i rådet väsentligen skulle ha till uppgift "att hävda de synpunkter och uppfattningar som är representativa för företagarvärlden i allmänhet". De borde däremot icke uppfattas såsom representanter för de olika näringsgrenarnas särintressen. Föredraganden ansåg det dock sannolikt att de personer som kom i fråga hade anknytning till någon huvudgrupp inom näringslivet; i första hand borde då utses personer med anknytning till industrin, detaljhandeln och jordbruksnäringen. Som suppleanter borde

även fackmän med intressen inom grosshandeln och hantverket förordnas. Om det var angeläget att någon suppleants sakkunskap kom rådet till godo vid handläggningen av ett visst ärende, fanns möjligheten att någon av de ordinarie ledamöterna avstod från att delta, så att suppleanten i fråga fick träda in.

Konsumentkooperationen utövar företagsverksamhet av mångskiftande slag och skulle till följd härav kunna tänkas representerad på företagarsidan, sade föredraganden. Man kunde emellertid, tillade han, inte bortse från att Kooperationen utgör en sammanslutning av konsumenter och att rörelsen ser som sin huvuduppgift att främja konsumentintresset. Rörelsens representant hade därför enligt hans mening sin naturliga plats på konsumentensidan. De övriga företrädarna för de allmänna konsument- och löntagarintressena borde vara personer med förankring i de stora löntagarorganisationerna.

Marknadsrådets – numera marknadsdomstolens – sammansättning behandlades i den proposition (prop. 1970:57) som innehöll förslag till lagstiftning om otillbörlig marknadsföring. Den enda principiella nyheten vid jämförelse med näringsfrihetsrådet var att en särskild ledamot med inriktning på konsumentfrågor tillkom. Föredragande statsrådet uttalade bl. a. (s. 164) att den inriktning på etiska normer som skulle prägla bedömningen av marknadsföringsärendena gjorde det angeläget att vid handläggningen av dem ha ett starkt inslag av representanter för konsumenternas och näringslivets intressen. Det förslag som förelåg om att en ledamot skulle ha särskild insikt i konsumentfrågor ansåg han från samma synpunkt vara välbetänkt.

Beträffande näringsidkarrepresentanternas funktion i marknadsrådet anförde föredraganden bl. a. följande. Han ville inte i första hand se dem som företrädare för särskilda branschintressen. Deras uppgift var snarare att tillföra rådet kännedom om de värderingar som rådde inom näringslivet i allmänhet. Det var genom dessa ledamöter som näringslivet skulle få inflytande på rättsbildningen. Med utgångspunkt i denna syn på näringslivsrepresentanternas ställning i rådet ansåg han inte att det i lagen om marknadsråd m. m. borde föreskrivas att företrädare för en viss bransch skulle delta i behandlingen av en viss typ av ärenden. Om företrädarna för konsument- och löntagarintressen gjorde föredraganden inget särskilt uttalande. Vad beslutsförehetsreglerna beträffar anförde han bl. a. att han utgick från att både vice ordföranden och den ledamot som skulle ha särskild insikt i näringslivets förhållanden resp. i konsumentfrågor i praktiken regelmässigt skulle komma att delta i marknadsrådets avgöranden, åtminstone i ärenden av större vikt.

I proposition 1981/82:165 med förslag till konkurrenslag – innehållande bl. a. att marknadsdomstolen skulle få som ny uppgift att beträffande vissa företagsförvärv pröva frågan om deras skadlighet – anförde föredragande statsrådet bl. a. följande (s. 208). Domstolens nya arbetsuppgift gav anledning att överväga dess sammansättning. Den nya arbetsuppgiften

kunde komma att omfatta ingående prövning av rättsligt och ekonomiskt svårutredda och svåröverskådliga frågor. Samtidigt kunde det ganska ofta krävas en hög grad av snabbhet i handläggningen. Den arbetsmässiga belastningen på domstolen kunde bli mycket stor i ett enskilt ärende. Mot bakgrund av det anförda var det ofrånkomligt att det tekniska inslaget i domstolen måste förstärkas genom att antalet särskilda ledamöter utökades. Lämpligen skedde detta genom att ytterligare två sådana ledamöter för konkurrensfrågor tillfördes domstolen (varvid för dessa ledamöter skulle gälla behörighetskrav i enlighet med vad som framgår av föregående avsnitt). Om man skulle kunna undvika riskerna för en splittrad praxis och omtagning av processen borde i fråga om konkurrensärenden den förstärkta ordningen med tre särskilda ledamöter gälla som ordinarie sammansättning. De citerade uttalandena upprepades som motiv till den ändring i lagen om marknadsdomstol som föreslogs i proposition 1981/82:195 med förslag till följdlagstiftning till den nya konkurrenslagen, m. m.

Tidigare riksdagsbehandling av frågor om marknadsdomstolens sammansättning

Näringsutskottet behandlade hösten 1978 (NU 1978/79:6) en motion om förstärkning av konsument- och löntagarintressenas representation i marknadsdomstolen. Motionen avstyrktes av utskottet och avslogs av riksdagen.

I betänkandet redovisades en undersökning av reservationer i marknadsdomstolen under tiden 1971–juni 1978. Därvid konstaterades bl. a.:

Marknadsdomstolen har från sin tillkomst år 1971 fram till halvårsskiftet 1978 avgjort 198 ärenden. Av dessa avgöranden har 157 varit helt enhälliga.

I nio fall har reservation förekommit beträffande motiveringen, medan domstolen har varit enig om utgången. ---

När det gäller utgången har marknadsdomstolen alltså varit enig i 166 av de 198 ärendena. De 32 ärendena med reservation utgör ungefär en sjättedel av samtliga. I dispensärenden enligt konkurrensbegränsningslagen och i ärenden enligt avtalsvillkorlagen har enigheten varit nästan fullständig. Avgöranden enligt generalklausulen i konkurrensbegränsningslagen har föranlett reservation i sex fall av 19 och avgöranden enligt marknadsföringslagen i 24 fall av 142.

Det går knappast att urskilja något bestämt mönster i reservationerna. I [en åberopad uppsats av en juris studerande] sägs: "Det finns --- inget som direkt tyder på att MD:s ledamöter är 'partsintressenter' i den meningen att de har röstat för en utgång i ärendet som har varit gynnsammare för deras respektive sida". Detta omdöme bekräftas av den något mera omfattande inventering som har redovisats här. Särskilt kan noteras att det är fler reservationer som härrör från en del av konsumentrepresentanterna vid tillfället i fråga än som härrör från hela gruppen konsumentrepresentanter. (Motsvarande gäller än mer utpräglat beträffande företagarrepresentanterna.) Det sagda står i god överensstämmelse med vad marknadsdomstolens

ordförande, justitierådet Peter Westerlind, har anfört i uppsatser om domstolen (här citerat från Svensk juristtidning 1976, s. 423):

Det förhållandet att vissa ledamöter är utsedda bland företrädare för företagarintressen och vissa bland företrädare för konsument- och löntagarintressen bör inte uppfattas som att dessa ledamöter skulle så att säga utgöra partsrepresentanter för respektive intressekategorier, varvid den ena partssidan kanske skulle framstå som mindre positiv till konsumentskyddet än den andra. Ingen av ledamöterna är partsrepresentant i den meningen. Alla är i stället ansvarsbelastade domare, uppfordrade att opartiskt tillämpa den lagstiftning till bl. a. konsumentens skydd vilken är rättesnöret för marknadsdomstolens avgöranden.

Näringsutskottet anförde bl. a.:

Sammanfattningsvis tyder alltså genomgången av reservationerna dels på att marknadsdomstolens avgöranden präglas av en betydande enighet, dels på att förekommande reservationer snarare är uttryck för individuella bedömningar än för kollektiva reaktioner av intresserepresentanter. Utskottet vill betona att detta måste betraktas som tillfredsställande. Det får nämligen anses stå i god överensstämmelse med förarbetena till lagen om marknadsdomstol m. m. och med vedertagen uppfattning, om man på marknadsdomstolen applicerar vad föredragande statsrådet i propositionen år 1974 om inrättande av bostadsdomstolen uttalade om "intresseledamöterna" i denna: De är inte och skall inte uppfattas som företrädare för endera partens intressen. "De är meddomare som har att företa en objektiv bedömning av samtliga fakta i målet utifrån sina särskilda kunskaper och erfarenheter." Marknadsdomstolens ordförande har också mot bakgrund av sina erfarenheter gjort ett motsvarande konstaterande för marknadsdomstolens del ---.

I betänkandet NU 1981/82:55 lämnade näringsutskottet utan erinran regeringens förslag till ändrad sammansättning av marknadsdomstolen i samband med ikraftträdandet av den nya konkurrenslagen (se s. 4 f.). Förslaget antogs av riksdagen.

Näringsutskottet

Det i motion 1981/82:1712 framställda förslaget om en utredning rörande partssammansatta domstolar avser formellt även marknadsdomstolen. Denna nämns emellertid inte i motiveringen. De synpunkter som motionärerna anför synes också sakna aktualitet för marknadsdomstolens del.

Motionärerna talar om tvister som avgörs av partssammansatta domstolar. Det övervägande antalet ärenden i marknadsdomstolen har icke karaktären av tvistemål mellan enskilda parter utan grundas på ansökningar av konsumentombudsmannen (KO) – enligt marknadsföringslagen eller avtalsvillkorlagen – om att ett visst slags förbud eller åläggande skall meddelas en näringsidkare i konsumentkollektivets intresse. Endast i vissa fall är det hos marknadsdomstolen fråga om en relation mellan två enskilda parter. Det gäller dels ärenden där en näringsidkare utnyttjar sin rätt att – när KO avstår

– föra talan enligt marknadsföringslagen, dels vissa ärenden enligt konkurrensbegränsningslagen och motsvarande ärenden enligt den nya konkurrenslag som träder i kraft vid årsskiftet 1982-1983. I konkurrensbegränsningsärenden är det primärt näringsfrihetsombudsmannen som för talan, och ändamålet med de åtgärder som kan påyrkas är att främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom näringslivet. Det torde knappast gå att finna exempel på att i ett ärende hos marknadsdomstolen har förekommit en sådan tredje part som åsyftas i motionen.

Beträffande de ledamöter i marknadsdomstolen som företräder företagaresp. konsument- och löntagarintressen har näringsutskottet – såsom framgår av det föregående – år 1978 konstaterat att deras ställningstaganden ger vid handen att de inte uppträder som partsrepresentanter i egentlig mening. Med hänvisning bl. a. till förarbetena till lagen om marknadsdomstol betecknade utskottet detta som tillfredsställande. Marknadsdomstolens beslut under de senaste fyra åren synes inte ge anledning till någon ändring av den tidigare slutsatsen.

Näringsutskottet vill också påpeka att marknadsdomstolens sammansättning har omprövats av riksdagen så sent som våren 1982. Den ändring som då beslöts innebär en förstärkning av ämbetsmannainslaget i domstolen såvitt gäller handläggning av ärenden enligt konkurrenslagen.

Sammanfattningsvis anser näringsutskottet att det inte finns skäl att låta marknadsdomstolen omfattas av en sådan utredning om partssammansatta domstolar som föreslås i motionen.

Stockholm den 26 oktober 1982

På näringsutskottets vägnar
NILS ERIK WÅÅG

Närvarande: Nils Erik Wååg (s), Tage Sundkvist (c), Staffan Burenstam Linder (m), Lilly Hansson (s), Lennart Pettersson (s), Rune Jonsson (s), Sten Svensson (m), Wivi-Anne Radesjö (s), Karl-Erik Häll (s), Per Westerberg (m), Christer Eirefelt (fp), Jörn Svensson (vpk), Birgitta Johansson (s), Per-Richard Molén (m) och Ivar Franzén (c).

