



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013



Ref

Statens
offentliga
utredningar
1972:49
Justitie-
departementet

Tryckfriheten och reklamen

SOU

Betänkande av
Massmediutredningen
Stockholm 1972

Statens offentliga utredningar 1972

Kronologisk förteckning

1. Ämbetsansvaret II. Ju.
 2. Svensk möbelindustri. I.
 3. Personal för tyg- och intendenturförvaltning. Fö.
 4. Säkerhets- och försvarspolitiken. Fö.
 5. CKR. (Centrala körkortsregistret) K.
 6. Reklam I. Beskattning av reklamen. U.
 7. Reklam II. Beskrivning och analys. U.
 8. Reklam III. Ställningstaganden och förslag. U.
(Utkommer senare.)
 9. Reklam IV. Reklamens bestämningsfaktorer. U.
(Utkommer senare.)
 10. Godsbefordran till sjöss. Ju.
 11. Förenklad löntagarbekattning. Fi.
 12. Skadestånd IV. Ju.
 13. Kommersiell service i glesbygder. In.
 14. Revision av vattenlagen. Del 2. Ju.
 15. Ny regeringsform • Ny riksdagsordning. Ju.
 16. Ny regeringsform • Ny riksdagsordning. (Följdförfattningar) Ju.
 17. Nomineringsförfarande vid riksdagsval • Riksdagen i pressen. Ju.
 18. Norge och den norska exilregeringen under andra världskriget. Ju.
 19. Uppsökande verksamhet för cirkelstudier inom vuxenutbildningen. U.
 20. Läs- och bokvanor i fem svenska samhällen. Litteraturutredningens läsvanestudier. U.
 21. Svävarfartslag. K.
 22. Domstolsväsendet IV. Skiljedomstol. Ju.
 23. Högre utbildning — regional rekrytering och samhällsekonomiska kalkyler. U.
 24. Vägfraktavtalet II. Ju.
 25. Naturgas i Sverige. I.
 26. Förskolan 1. S.
 27. Förskolan 2. S.
 28. Konsumentköplag. Ju.
 29. Konsumentupplysning om försäkringar. H.
 30. Bostadsanpassningsbidrag. In.
 31. Lag om hälso- och miljöfarliga varor. Jo.
 32. Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre? C.
 33. Förhandlingsrätt för pensionärer. In.
 34. Familjestöd. S.
 35. Skogsbrukets frö- och plantförsörjning. Jo.
 36. Samhälle och trossamfund. Slutbetänkande. U.
 37. Samhälle och trossamfund. Bilaga 1—19. U.
 38. Samhälle och trossamfund. Bilaga 20. Andra trossamfunds ekonomi. U.
 39. Abortfrågan. Remissyttranden. Ju.
 40. Konkurrens i bostadsbyggandet. In.
 41. Familj och äktenskap I. Ju.
 42. Vägtrafikbeskattningen. Fi.
 43. Utnyttjande och skydd av havet. I.
 44. Reformerad skatteutjämning. Fi.
 45. Kulturminnesvård. U.
 46. Landskapsvård genom täktsamverkan. Ju.
 47. Data och integritet. Ju.
 48. Riksdagen och försvarsplaneringen. Fö.
 49. Tryckfriheten och reklamen. Ju.
-



Statens offentliga utredningar
1972:49
Justitiedepartementet

Tryckfriheten och reklamen

Betänkande av Massmedieutredningen
Stockholm 1972

ISBN 91-38-00230-2

Tryckfriheten
och
reklamens

Till Statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Med stöd av Kungl Maj:ts bemyndigande den 6 maj 1970 tillkallade chefen för justitiedepartementet den 23 november 1970 högsta domstolens ordförande, justitierådet Sven Romanus, ledamöterna av riksdagen lektorn Nils Carlshamre, bankkamreren Sven Gustafson, förbundsordföranden Lisa Mattson, chefredaktören Yngve Möller och chefredaktören Olle Svensson samt partisekreteraren Gustaf Jonnergård med uppdrag att utreda frågan om enhetlig reglering i grundlag av yttrandefriheten i massmedier m m.

Romanus utsågs till ordförande.

Den 2 december 1970 förordnades assessorn i Göta hovrätt Per Sandström att vara sekreterare och assessorn i samma hovrätt Carl W. Nisser att vara biträdande sekreterare åt de sakkunniga.

De sakkunniga har antagit namnet Massmedieutredningen.

Enligt direktiven var det en viktig uppgift vid översynen av reglerna om yttrandefriheten att finna en sådan utformning av grundlagsreglerna att man dels får möjlighet att

ingripa mot reklam och annan marknadsföring av varor som är skadliga eller på annat sätt olämpliga och vilkas spridning därför bör motverkas dels får en mera klarläggande reglering än nu av möjligheterna att ingripa mot reklam och andra marknadsföringsmetoder, som är att anse som otillbörliga från konsumentsynpunkt. Massmedieutredningen har särbehandlat dessa frågor och får härmed överlämna delbetänkande om tryckfriheten och reklamen.

Betänkandet är enhälligt.

Stockholm den 10 maj 1972

Sven Romanus

Nils Carlshamre

Gustaf Jonnergård

Yngve Möller

Sven Gustafson

Lisa Mattson

Olle Svensson

/ Per Sandström

Carl W. Nisser

Innehåll

Förslag till författningstext	7	4.5 Bild- eller tillfällighetstryck . . .	41
Kapitel 1 <i>Inledning. Direktiv m m</i> . . .	9	Kapitel 5 <i>Lagen om otillbörlig marknadsföring m m</i>	44
Kapitel 2 <i>Utredningsarbetet</i>	11	5.1 Inledning	44
2.1 Utredningens bedrivande m m . . .	11	5.2 Förhållandet till tryckfriheten . .	44
2.2 Inkomna framställningar	11	5.3 Generalklausulen	48
Kapitel 3 <i>Tryckfrihet och reklam</i> . . .	14	5.4 Straffbestämmelser	49
3.1 Inledning	14	5.5 Förfarande m m	50
3.2 Reklamen och dess verkningar . .	15	5.6 Näringsfriheten	50
3.3 Historisk bakgrund till TF	18	Kapitel 6 <i>Utredningens överväganden och förslag</i>	52
3.4 TF och reklamen	20	6.1 Inledning	52
3.4.1 1949 års TF	20	6.1.1 Utredningens allmänna bedömningar	52
3.4.2 Reklamfrågan efter 1949 . . .	23	6.1.2 Bestämmelsernas placering . . .	54
Kapitel 4 <i>Reklam för skadliga varor</i> . .	29	6.2 Skadliga varor	55
4.1 Inledning	29	6.3 Otillbörlig reklam	57
4.2 Alkohol- och tobaksreklam i Sverige	30	6.4 Bild- eller tillfällighetstryck . . .	59
4.2.1 Inledning	30	Kapitel 7 <i>Specialmotivering</i>	61
4.2.2 Internationella grundregler för reklam	30	7.1 Inledning	61
4.2.3 Reklamen för sprit och vin . . .	31	7.2 Affärs- eller tillfällighetstryck . .	61
4.2.4 Ölreklamen	32	7.3 Kommersiell annons	62
4.2.5 Reklamen för cigaretter och andra tobaksvaror . . .	34	7.4 Reklam för alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror	66
4.3 Andra skadliga varor än alkohol och tobak	35	7.5 Otillbörlig reklam	67
4.3.1 Gällande regler	35	7.6 Vissa särskilda frågor	69
4.3.2 Föreskrifter om reklam . . .	37	Kapitel 8 <i>Sammanfattning</i>	72
4.4 Förhållandet mellan TF och reklambegränsningarna	39		

Förslag till ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom förordnas dels att 4 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen skall upphöra att gälla, dels att 1 kap. 5 §, 4 kap. 3, 4 och 7 §§ samt 13 kap. 5 § samma förordning skall erhålla ändrad lydelse på sätt anges nedan, dels att i 1 kap. av förordningen skall införas en ny paragraf, 9 §, av nedan angiven lydelse.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

1 KAP.

5 §

Denna förordning äger tillämpning allenast å skrift, som framställts i tryckpress. Till skrift hänföres karta, ritning eller bild, även om den ej åtföljes av text.

Som skrift enligt denna förordning skall icke anses affärs- eller tillfällighetstryck. Härmed förstås vykort, visitkort, blanketter, adresskort, etiketter, emballagetryck, bruksanvisningar, reklambroschyrer, kataloger och annat affärstryck ävensom andra liknande tryckalster, allt under förutsättning att det framstår som uppenbart att däri icke innefattas sådant otillåtet yttrande eller otillåtet offentliggörande som avses i 7 kap.

9 §

Utän hinder av denna förordning gälle beträffande kommersiell annons för alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror vad i lag är stadgat.

Utän hinder av denna förordning må i lag även föreskrivas förbud mot samt påföljd och ersättningsskyldighet för kommersiell annons, som genom att åsidosätta hänsynen till konsumenter eller näringsidkare eller genom att eljest strida mot god affärssed är otillbörlig.

Med kommersiell annons förstås i denna paragraf sådan annons eller därmed jämförelse, som syftar till att främja avsättning av vara eller tjänst och som avser näringsidkares affärsverksamhet eller där tillhandahållna vara eller tjänst.

4 KAP.

3 §

Vill någon ----- tidigare anmälts.

Ändras boktryckeriets ----- till länsstyrelsen.

Sedan anmälan ----- i orten.

Vad i denna paragraf stadgats om boktryckares anmälningsskyldighet *skall ej avse tryckeri, varest allenast framställes bild- eller tillfällighetstryck för innehavarens eget bruk.*

Vad i denna paragraf stadgats om boktryckares anmälningsskyldighet *avser ej tryckeri, varest allenast framställes affärs- eller tillfällighetstryck.*

4 §

Å varje ----- och tryckningsåret.

Vad nu sagts skall dock ej avse tryckalster, som är att hänföra till bild- eller tillfällighetstryck.

7 §

Av varje ----- efter utgivandet.

Granskningsexemplar skall ----- avsedda exemplaren.

Vad i första stycket föreskrivits skall ej avse *bild- eller tillfällighetstryck och ej heller meddelanden från offentlig myndighet. Konungen äger ock i andra fall medgiva undantag från vad i första stycket föreskrivits.*

Vad i första stycket föreskrivits skall ej avse *meddelanden från offentlig myndighet. Konungen äger ock i andra fall medgiva undantag från vad i första stycket föreskrivits.*

Angående skyldighet ----- i lag.

13 KAP.

5 §

Bestämmelsen i ----- är stadgat.

I övrigt skall i fråga om skrift, som tryckts utom riket och här utgives, i tillämpliga delar gälla vad i 1 kap., 3 kap., 4 kap. 9 §, 6 kap., 7 kap., 8 kap. 1, 2, 5-7 och 10-12 §§ samt 9-12 kap. är föreskrivet.

I övrigt skall i fråga om skrift, som tryckts utom riket och här utgives, i tillämpliga delar gälla vad i 1 kap., 3 kap., 6 kap., 7 kap., 8 kap. 1, 2, 5-7 och 10-12 §§ samt 9-12 kap. är föreskrivet.

1 Inledning. Direktiv m m

I direktiven för utredningens arbete, vilka innefattas i statsrådsprotokollet 6.5.1970, redogjorde chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer inledningsvis för tryckfrihetsförordningen (TF) och för de bestämmelser som skyddar yttrandefriheten i radio och televisionen. Han anförde därefter följande:

En fråga med anknytning till yttrandefriheten i massmedier som diskuterats livligt under senare år är i vad mån TF hindrar ingripanden mot vissa slag av reklam. Från skilda håll har önskemål framförts om att kunna ingripa mot marknadsföring genom reklam i tryckt skrift av vissa varor som ansetts skadliga eller på annat sätt olämpliga. Bl a har 1968 års riksdag hemställt att förbud skall införas mot reklam för spritdrycker. Liknande önskemål har framställts beträffande reklam för andra alkoholhaltiga drycker och beträffande tobaksreklam. Det har dessutom anmält sig behov av att i vissa fall kunna ingripa mot olämplig reklam för läkemedel. Frågan om möjligheterna att ingripa mot reklam i tryckt skrift har också betydelse för tillämpningen av det till riksdagen nyligen överlämnade förslaget till lag om otillbörlig marknadsföring (prop 1970: 57). Från sakkunnigt håll har gjorts gällande, att ett generellt förbud mot reklam för viss eller vissa varor i tryckt skrift inte torde kunna genomföras utan att TF ändras. Enligt en alltmer utbredd uppfattning bör våra grundlagar inte lägga hinder i vägen för sådana begränsningar i den kommersiella reklamen som kan motiveras med omsorg om folkhälsan eller andra lika viktiga skäl.

Efter att ha uttalat att en utredning borde tillsättas för översyn av reglerna om yttrandefriheten i massmedier och redogjort för vissa huvudprinciper, som borde förankras i grundlag, anförde departementschefen vidare:

Som jag tidigare har anfört har TF:s regler gett upphov till svårigheter när det gäller att bedöma vilka möjligheter som finns att genom vanlig lagstiftning ingripa mot vissa slag av reklam. Den grundläggande svårigheten synes ligga i bestämmelsen i 1 kap 3 § TF, enligt vilken missbruk av tryckfriheten får beivras bara i den ordning och i de fall TF bestämmer. Enligt vedertagen uppfattning, som har stöd av motivuttalanden (SOU 1947:60), skall denna bestämmelse om TF:s exklusiva tillämplighet inte tolkas bokstaveligt utan gälla endast sådant bruk av tryckt skrift som avser själva yttrandefriheten dvs rätten att meddela information och bedriva opinionsbildning i egentlig mening. Sålunda anses hinder inte möta att med stöd av vanlig lag kriminalisera sedelförfalskning eller bedrägeri, som genomförs med hjälp av tryck. Det förfarande som ingripandet här riktar sig mot har ingenting med nyhetsförmedling och åsiktsbildning att göra.

När det gäller att ingripa mot vissa slag av reklam har det visat sig svårt att skilja mellan fall då det tryckta ordet används i nyhetsförmedlingens och åsiktsbildningens tjänst och fall då så inte kan anses vara fallet. I den till riksdagen överlämnade propositionen med förslag till lag om otillbörlig marknadsföring förordas, med hänsyn till vikten av att undvika en rättstillämpning som kan te sig

tvivelaktig från tryckfrihetssynpunkt, att ingripande med stöd av lagen mot reklam i tryckt skrift begränsas till sådana framställningar som avser rent kommersiella förhållanden.

En viktig uppgift vid översynen av reglerna om yttrandefriheten blir att finna en sådan utformning av nya grundlagsregler att man dels får möjlighet att ingripa mot reklam och annan marknadsföring av varor, som är skadliga eller på annat sätt olämpliga och vilkas spridning därför bör motverkas, dels får en mera klarläggande reglering än nu av möjligheterna att ingripa mot reklam och andra marknadsföringsmetoder, som är att anse som otillbörliga från konsumentsynpunkt. Å andra sidan är det viktigt att möjligheterna till ingripanden inte får en sådan utformning att de kan användas också för att begränsa möjligheterna till information och åsiktsbildning i egentlig mening.

Till utredningen har från finansdepartementet överlämnats riksdagens skrivelse 19. 11.1968, nr 338, samt andra lagutskottets utlåtande 1968:48 jämte motionerna 1968:I:79 och 485 samt II:66, 118, 611 och 886 i vilka hemställdes att riksdagen i skrivelse till Kungl Maj:t måtte anhålla om utredning och förslag för att minska tobaks-konsumtionen m m.

Från finansdepartementet har vidare till utredningen överlämnats:

Sveriges grossistförbunds skrivelse 24.10. 1968 jämte bilaga ang alkoholreklam,

Statens konsumentråds skrivelse 11. 4.1969 om förbud mot annonsering för tobak och alkohol,

Kooperativa förbundets skrivelse 1.12. 1969 om förbud mot reklam för sprit och tobak m m,

Västrums NTO-förenings skrivelse 6.12. 1969 om åtgärder för att stoppa alkoholreklamen,

Motala baptistförsamlings skrivelse 7.1. 1970 med begäran om åtgärder för att begränsa alkoholreklamen,

Västra Marks barnavårdsnämnds skrivelse 30.1.1970 med begäran om åtgärder för begränsning av alkoholreklamen,

Tranås allmänna nykterhetskommittés skrivelse 25.2.1970 med begäran om åtgärder för att begränsa reklamen för alkoholhal-

tiga drycker,

Jönköpings läns nykterhetsförbunds skrivelse 26.6.1970 med förslag om begränsning av alkoholreklamen samt

Sveriges blåbandsungdoms skrivelse 8.6. 1971 angående alkoholreklamen.

Direkt till utredningen har översänts bl a uttalande 22.11.1970 av KFUK:s och KFUM:s riksförbunds styrelse jämte bilagor.

2.1 Utredningens bedrivande m m

Enligt direktiven var det en viktig uppgift för Massmedieutredningen att finna en sådan utformning av grundlagsreglerna om yttrandefriheten att det skulle bli möjligt att i vissa fall ingripa mot reklam i tryckt skrift. Utredningen ansåg denna fråga vara av sådan angelägenhetsgrad att den borde lösas för sig och inte anstå tills utredningen fullgjort hela sitt uppdrag.

Under arbetets gång har utredningen varit i kontakt med Reklamutredningen (K 1967:43) som enligt direktiven har att utreda reklamens verkningar med särskild hänsyn till reklamsändningar i television. Vid denna kontakt diskuterades kostnaderna för reklamen för olika varugrupper och frågan om reklamens betydelse.

Utredningen har vidare varit i kontakt med Alkoholpolitiska utredningen (Fi 1966:33) som har till uppgift att behandla alla de spörsmål som är av betydelse för alkohol- och nykterhetspolitiken.

Eftersom det i Massmedieutredningens direktiv angavs att syftet med utredningens arbete bl a var att få en mer klarläggande reglering av möjligheterna att ingripa mot reklam och andra marknadsföringsåtgärder, har utredningen varit i kontakt med Marknadsrådet och Konsumentombudsmannen. Genom Svenska Bryggareföreningen har utredningen bl a fått del av reklamkostnaderna för öl. Genom kontakter med olika organisa-

tioner har utredningen inhämtat kompletterande uppgifter om reklam för särskilda varor och därjämte fått del av förekommande reklam mot alkohol och tobak.

2.2 Inkomna framställningar

I de framställningar som enligt vad nyss anförts överlämnats eller inkommit till utredningen har bl a följande synpunkter framförts.

1. Motionerna 1968:I:79 och 485 samt II:66, 118, 611 och 886 gällde alla olika åtgärder för att minska tobakskonsumtionen. Riksdagen biföll andra lagutskottets hemställan att hos Kungl Maj:t begära en utredning av frågan om åtgärder för att minska tobakskonsumtionen, däribland lagstiftning om förbud mot eller begränsning av reklamen för tobaksvaror.

Andra lagutskottet yttrade i sitt utlåtande bl a:

Förevarande motioner innehåller förslag rörande åtgärder mot tobaksrökningen. I motionsparet I:79 och II:118 efterlyses ett samlat under lång tid pågående statligt program med åtgärder som kan väntas minska tobaksrökningen. Bland sådana åtgärder nämns upplysning, forskning, terapi och konsumtionspolitiska ingripanden. Enligt motionärerna krävs att en utredning gör en analys av den rådande situationen och företar planering av vidare åtgärder. Motionärerna yrkar att riksdagen skall begära att

en utredning tillsätts med uppgift att framlägga förslag till vidgade statliga åtgärder i syfte att minska tobakskonsumtionen i landet.

Enligt motionen II:66 bör man inrikta sig på att söka påverka rökarna att välja de cigaretter vars rök håller den lägsta halten av tjära och nikotin. Detta syfte kan enligt motionärerna bäst nås genom effektiv information bestående i att varje cigarettpaket som säljs här i landet förses med deklaration rörande tjär- och nikotinmängden i en cigarett av ifrågavarande märke. Motionärerna yrkar att riksdagen skall begära förslag till lagstiftning om sådan deklarationsskyldighet.

I motionsparet I:485 och II:611 hemställas om förbud mot eller begränsning av reklamen för tobaksvaror. Motionen II:886 tar sikte på lagstiftning om totalförbud mot tobaksreklam.

Över motionsparet I:79 och II:118 samt motionen II:66 har socialstyrelsen, statens institut för folkhälsan och Svenska tobaks aktiebolaget avgivit remissyttranden.

Motionerna aktualiserar till en början vilken målsättning som ur folkhälsosynpunkt bör gälla beträffande tobaksrökningens omfattning. I detta hänseende uttalade utskottet under fjolåret i anledning av motioner om bl a tobaksreklamen att man med hänsyn till det sammanhang, som konstaterats föreligga mellan tobaksrökning och vissa sjukdomar, bl a lungcancer, kronisk bronkit och emfysem, borde hålla förbrukningen av tobak nere. Framför allt betonades det angelägna i att begränsa ungdomens tobakskonsumtion och motverka att rökvanor grundläggs vid alltför unga år. Denna ståndpunkt bör enligt utskottets mening alltjämt vidhållas.

Såsom folkhälsoinstitutet framhållit synes det föreligga stora svårigheter att i någon mera omfattande utsträckning påverka människor att minska sin konsumtion av tobaksvaror. Åtskilliga komplicerade forskningsproblem måste uppenbarligen lösas innan målsättningen på området kan förverkligas. Belysande är att tillräckliga kunskaper ännu inte vunnits om anledningen till att en person röker. En utökad forskning inte bara beträffande rökningens medicinska skadeverkningar utan även rörande frågor av beteendevetenskaplig art torde följaktligen vara ofrånkomlig. I remissvaren har också behovet av vidgade forskningsinsatser starkt understrukits. Från folkhälsoinstitutets sida har vidare uttalats att en sådan utredning som föreslås i motionerna I:79 och II:118

skulle kunna leda till ett klarläggande av forskningsbehoven och till stimulans till ytterligare forskning på området.

Det kan utan vidare sägas att upplysningsverksamhet är ett nödvändigt komplement till forskningen. Olika vägar kan naturligtvis beträddas när det gäller innehållet i upplysningsmaterialet och spridningen av detta. Den i motionen II:66 föreslagna informationsmetoden är uppenbarligen förenad med vissa problem, inte minst av praktisk natur. I detta avseende må hänvisas till vad socialstyrelsen och tobaksbolaget andragit i sina yttranden över motionen. Detta utesluter emellertid inte att motionsförslaget bör kunna övervägas i ett större sammanhang. Att den upplysningsverksamhet, som nu förekommer, genomgående är upplagd och utformad så att den får tillfredsställande effekt kan inte heller tas för givet. Socialstyrelsen redovisar nämligen svårigheter att påvisa några påtagliga resultat i form av minskad tobakskonsumtion av den verksamhet på upplysningens område som bedrivs inom styrelsen. Det anförda tyder enligt utskottets mening på att ytterligare åtgärder i syfte att effektivisera informationen bör övervägas.

Spörsmålet om andra åtgärder bör ifrågakomma än som ryms under begreppen forskning och upplysning kan inte anses uttömmande besvarat. I riksdagen har vid skilda tillfällen framförts krav på vissa sådana åtgärder. Särskilt har lagstiftning om förbud mot eller begränsning av reklamen för tobaksvaror förts på tal. Riksdagen har därvid inte funnit skäl bifalla sådana begränsade framställningar i tobaksfrågan. Vid de överväganden utskottet gjort har utskottet kommit till den uppfattningen att hela frågekomplexet beträffande konsumtionen av tobaksvaror bör bli föremål för utredning. Vid en sådan utredning bör lämpligen de förslag som aktualiserats i förevarande motioner bli föremål för uppmärksamhet.

Den i motionen II:886 ävenledes berörda frågan om förbud mot indirekt reklam för bruk av narkotiska preparat torde knappast kunna lösas genom lagstiftningsingripande. Åtgärder i det syfte motionären avser får i stället sökas på andra vägar.

2. I Statens konsumentråds skrivelse 11. 4.1969 till Konungen hemställdes om åtgärder för att begränsa tobaks- och spritreklamen. Enligt konsumentrådet har gällande avtal och normer för reklamen visat sig otillräckliga varför andra åtgärder borde

tillgripas ”i syfte att eliminera den oriktiga och icke informativa tobaksannonseringen”. Det torde även finnas starka skäl att grundligt överväga möjligheten av totalförbud mot sådan annonsering. Rådet föreslog i skrivelsen att också ”restriktioner beträffande spritreklamen blir föremål för en utredning”. – Fyra ledamöter yrkade förbud mot tobaks- och alkoholreklam, medan två ledamöter ansåg att resultatet av branschens självsanering borde avvaktas, innan genomgripande åtgärder vidtogs.

3. I Kooperativa förbundets skrivelse 1.12.1969 till Konungen begärdes förbud mot reklam för sprit och tobak i massmedier. Förbundet meddelade att reklam för spritdrycker ej införs i kooperativ press samt omtalade att man beslutat vägra införa reklam även för tobaksvaror. Det avgörande motivet för ett förbud är omsorgen om folkhälsan, anförde förbundet, som också uttalade sig om vilken verkan ett förbud kan få ur konsumenternas och försäljarnas synpunkter:

Ett förbud mot tobaksreklam i massmedier kan inte skada några väsentliga konsumentintressen. Den information som lämnas på försäljningsställena beträffande pris, typ, ursprung etc bör vara fullt tillräcklig.

Ur fabrikanternas och försäljarnas synpunkt kan ett annonsförbud givetvis vara en hämmande restriktion. Enligt styrelsens mening måste emellertid vinstintressen helt elimineras från de överväganden som skall vara vägledande när det gäller marknadsföringen av bruksgifter.

4. Skrivelsen från Västrums NTO 6.12.1969 till regeringen med hemställan om omedelbara åtgärder för att stoppa alkoholreklamen åtföljdes av namnlista med 11 namn. I skrivelsen anfördes:

Undertecknade åser med oro den omfattande reklamen för alkohol. Trots en rad opinionsyttringar och varningssignaler fortlöper reklamkampanjerna, som utan tvekan ökat alkoholskadorna särskilt bland ungdomen. Enligt vår mening är alla typer av alkoholreklam socialt ansvarslös.

5. Motala baptistförsamlings skrivelse 7.1.1970 till chefen för finansdepartementet

innehöll begäran om nykterhetspolitiska åtgärder bl a för att begränsa reklamen för alkoholhaltiga drycker och främst den reklam som vänder sig till ungdom. I skrivelsen påpekades riskerna av att alkoholdebuten sker vid allt tidigare ålder och problemen med ungdomens nuvarande alkoholvanor.

6. Skrivelsen 30.1.1970 från barnavårdsnämnden i Västra Marks kommun till chefen för socialdepartementet gällde nykterhetspolitiken. I skrivelsen påtalades att barnavårdsnämndernas arbete alltmer betungas av åtgärder mot ungdomar för brott i samband med spritförtäring.

7. Skrivelsen från Tranås allmänna nykterhetskommitté 25.2.1970 till chefen för finansdepartementet innehöll samma begäran som framställdes i Motala baptistförsamlings skrivelse.

8. Även Jönköpings läns nykterhetsförbund begärde i sin skrivelse 26.6.1970 hos chefen för socialdepartementet samma reklam begränsning som baptistförsamlingen och nykterhetskommittén hemställt om.

9. I skrivelsen 22.11.1970 från KFUK:s och KFUM:s riksförbund hänvisades till ett vid förbundets rikssombudsmöte i maj 1970 gjort uttalande mot tobaks- och alkoholreklamen. Förbundet hävdade att den upplysningsverksamhet som bedrivs i alkohol- och tobaksfrågorna i hög grad motverkas av massmedierna, direkt genom annonsering och annan reklam samt indirekt genom skattitydskapande program.

10. Sveriges blåbandsungdom vädjade i skrivelsen 8.6.1971 hos chefen för finansdepartementet att, i avvaktan på definitivt förbud mot alkoholreklam genom lagstiftning, Spritcentralen ges rätt att vägra inköp från ”leverantörer med samhällsfarlig reklamverksamhet”.

3 Tryckfrihet och reklam

3.1 Inledning

Åsiktsfriheten, dvs rätten att i vilket ämne som helst hysa den uppfattning man själv önskar, är inte i och för sig i vårt land reglerad vare sig i grundlag eller annan författning. Det anses emellertid ligga i begreppet demokrati att åsiktsfriheten skall vara en självklar medborgerlig rättighet. Åsiktsfriheten är av central betydelse såväl för medborgarna själva som för samhällets bestånd och utveckling. Åsiktsfriheten ingår som ett första led i yttrande- och tryckfriheten. Också yttrande- och tryckfriheten har sedan lång tid tillbaka erkänts som självklara medborgerliga rättigheter. Syftet med tryckfriheten anges i TF 1:1 vara att säkerställa "ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning".

Yttrande- och tryckfriheten kan av naturliga skäl inte såsom åsiktsfriheten tillåtas vara total. Andra väsentliga intressen nödvändiggör att en del inskränkningar sker. Här kan nämnas hänsynen till rikets säkerhet och önskemålet att lag och ordning upprätthålls. Ett stort antal bestämmelser härom finns i BrB och också i den dit hänvisande brottskatalogen i TF. Åsikts-, yttrande- och tryckfriheten har emellertid också visst skydd i BrB. Sålunda stadgas i BrB 18:5 straff för brott mot medborgerlig frihet. För sådant brott straffas den som övar olaga tvång eller olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på

handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes- eller näringsammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara. För tryckfriheten finns dessutom särskilda bestämmelser i TF som stadgar förbud mot censur och andra frihetsinskränkande åtgärder.

I princip råder här i landet full frihet för svenska medborgare att fritt driva näring och utöva yrke, om inte uttryckliga hinder däremot stadgats i grundlagsenlig ordning. Denna frihet måste liksom yttrande- och tryckfriheten vara underkastad vissa inskränkningar med hänsyn till olika allmänna intressen. Som exempel kan nämnas säkerhets-, hälsovårds-, arbetarskydds- och ordningssynpunkter. Vidare måste man tillgoda de krav på särskilda kvalifikationer, som i vissa fall ansetts böra uppställas för olika yrken. Helt naturligt kan det uppstå avvägningsproblem mellan den yttrande- och tryckfrihet som tillförsäkrats medborgarna och de inskränkningar i näringsfriheten som av en eller annan anledning ansetts befogad. Genom reklam och andra marknadsföringsåtgärder kan en näringsidkare – genom den honom garanterade yttrande- och tryckfriheten – komma att överskrida befintliga eller önskvärda begränsningar i näringsfriheten. Givetvis är det önskvärt att lagstiftningen är sådan att inte olika bestämmelser kommer att stå i strid med varandra.

3.2 Reklamen och dess verkningar

Någon entydig definition av ordet "reklam" står knappast att få. Skillnaderna mellan olika förekommande definitioner är emellertid inte stora. En sammanställning av begreppsförklaringarna kan anses utmynna i följande: Reklam i vidsträckt bemärkelse är en verksamhet för att främja försäljningen av varor eller tjänster eller för att vinna anslutning till en idé. Reklambegreppet i mer begränsad betydelse – i affärsmässiga förhållanden – har på auktoritativt håll definierats som "varje av en identifierbar sändare betald form av presentation via massmedia i syfte att främja försäljningen av varor eller tjänster" (Albinsson, Tengelin och Wärneryd, Reklamens ekonomiska roll, 1968).

Avsikten är här inte att lämna någon närmare redogörelse för reklamens former o dyl. En sådan framställning lär snart kunna påräknas från Reklamutredningen som har att behandla reklamens verkningar med särskild hänsyn till reklamsändningar i televisionen. Enligt direktiven bör utgångspunkten för Reklamutredningen vara "en granskning av reklamens roll i vårt samhälle, dess mål – från samhällets, företagets och konsumenternas synpunkt – och dess medel, omfattning, karaktär och utvecklingstendenser". Massmedieutredningen kommer i förevarande sammanhang att huvudsakligen redogöra för reklamen för alkohol och tobak.

Reklamutredningen redovisar i en PM 15.5.1970 resultatet av en enkät om reklamkostnaderna i Sverige 1967. Utredningen behandlar den kommersiella reklamen. Undantagna är således t ex platsannonser, familjeannonser, politisk och ideell annonsering samt kungörelser.

Det finns även viss kommersiell reklam som inte täcks av enkäten. Utredningen uppskattar summan av kommersiell reklam och sk PR för år 1967 till cirka 1 600 milj kr. Av detta belopp omfattas 1 379 milj kr av enkäten. I sistnämnda belopp ingår sk PR och andra goodwillskapande åtgärder med 69 milj kr. Återstoden, 1 310 milj kr, utgör

de egentliga reklamkostnaderna. Dessa kostnader fördelar sig enligt följande:

Pressannonsering	586
Filmreklam	13
Utomhusreklam	41
Trycksaker och direktreklam	254
Utställningar, demonstrationer m m	84
Butiksreklam	128
Varuprov, gåvor, tävlingar	79
Reklamundersökningar	8
Reklamadministration	117
	<hr/>
	1 310

Av utredningens PM kan vidare utläsas bl a följande. Reklamintensiteten, dvs relationen mellan reklamkostnaderna och omsättningen, varierar i hög grad mellan olika varor och varugrupper. För konsumentvaror uppgick den genomsnittliga reklamintensiteten till 2,0 procent. Reklamintensiteten för dryckesvaru- och tobaksindustrin utgjorde 0,6 procent, motsvarande 31 milj kr. De sammanlagda reklamkostnaderna för vin och sprit, tobak, öl och läskedrycker, där hänsyn alltså även tagits till kostnaderna inom partihandeln och detaljhandeln, har angivits till 50,9 milj kr, vilket motsvarar 1 procent av omsättningen av dessa varor i Sverige.

Den procentuella fördelningen av reklamen för dryckesvaru- och tobaksindustrin var

Annonsering	42
Utomhusreklam	9
Trycksaker, direktreklam	3
Utställningar, demonstrationer	2
Butiks-, återförsäljarmateriel	15
Gåvor, presentreklam	8
Reklambidrag	6
Reklamundersökningar	1
Ers till annonsbyråer etc	11
PR och goodwillåtgärder	3
	<hr/>
	100

Reklamkostnaderna för annonsering, film och utomhusreklam har av Reklamstatistik AB uppdelats på de varuslag som här är av intresse. Enligt dessa uppgifter har kostnaderna (i milj kr) och reklamintensiteten varit följande, varvid reklamintensiteten anges i procent inom parentes; se tabell s 16.

Frågan vilka verkningar reklamen har på konsumtionen är – inte minst när det gäller alkohol och tobak – livligt debatterad, och

	1966		1967		1968		1969		1970	
Öl	6,2	(0,7)	5,0	(0,5)	5,1	(0,4)	4,1	(0,3)	3,3	(0,2)
Vin	1,8	(0,4)	1,9	(0,4)	1,7	(0,3)	1,5	(0,3)	1,6	(0,3)
Sprit	2,6	(0,1)	3,2	(0,1)	3,1	(0,1)	3,2	(0,1)	3,5	(0,1)
Tobak	15,0	(0,7)	17,0	(0,8)	19,3	(0,8)	19,6	(0,8)	20,8	(0,8)

uppfattningarna går ofta helt isär. Symtomatiskt tycks vara att de som motarbetar bruket av alkohol och tobak anser reklamen för dessa varor ha en icke obetydlig skuld till ökat missbruk och stegrad konsumtion, medan motsatta läget hyser den uppfattningen att reklamen – i vart fall om den är måttlig – är helt utan betydelse för den sammanlagda konsumtionen.

Alkohol- och tobaksreklamen är sk märkesreklam, dvs den propagerar för ett visst märke – en viss sort. Typiskt sett går märkesreklamen inte ut på att försöka öka konsumtionen för hela varuslaget. Reklam för ett visst tvättmedel syftar alltså inte primärt till en ökning av tvättmedelskonsumtionen över huvud taget.

Ofta torde en ökad reklamutgift för en vara av visst märke medföra ökad försäljning av detta märke. Detta innebär – i vart fall till en början – också en minskad konsumtion av konkurrerande märken.

När det gäller frågan huruvida märkesreklamen medför en ökad konsumtion av hela varuslaget är meningarna delade även inom reklambranschen. Som regel tycks man vara försiktig i sina bedömningar.

I Albinsson m fl, Reklamens ekonomiska roll, behandlas frågan relativt utförligt, och där nämns även att man utomlands gjort undersökningar för att se om reklam för ett enskilt märke kan tänkas stimulera efterfrågan på den vara eller varugrupp märket representerar. Några undersökningar har lämnat frågan öppen, medan en visar en "samvariation" – ehuru mycket svag – mellan den samlade tobaksreklamen och efterfrågan. På s 208 uttalas sammanfattningsvis:

Man vet överhuvudtaget inte om reklamen påverkar den totala konsumtionsbenägenheten och man vet naturligtvis än mindre något

om hur stor en eventuell påverkan kan vara. De argument som kan anföras för tesen att reklamen leder till ökad konsumtionsbenägenhet förefaller dock något starkare än de argument, som kan anföras såsom motargument till denna tes.

Frågan om reklamens effekt på alkoholkonsumtionen har, som tidigare nämnts, diskuterats livligt.

Bevillningsutskottet uttalade i betänkande 1961:48 att det inte var uteslutet att alkoholreklamen hade en suggererande effekt, särskilt på ungdom, och att reklamen kunde vara en orsak till det ökade missbruket.

1961 års nykterhetslagkommitté redovisar i sitt slutbetänkande Alkoholreklamen (SOU 1964:6) en undersökning rörande whiskyreklamen. Av undersökningen framgår att försäljningen av whisky åren 1953–1961 ökade, den importerade från 0,51 milj liter till 1,40 och den härtappade från 0,03 (1953 var första året de inhemska varorna såldes) till 2,26. Under samma tid fyrdubblades reklamkostnaderna för den importerade whiskyn. Alla whiskymärken ökade emellertid inte i proportion till de stegrade reklamkostnaderna. Även om reklamen ur de individuella märkenas synpunkt långt ifrån haft en entydig och självklar effekt, förelåg det enligt kommittén ett påtagligt samband mellan omfattningen av den totala whiskyreklamen och den totala mängden försäld whisky. Kommittén ansåg det vara ett rimligt antagande att märkesreklamens verkningar sträckt sig utöver de avsedda, dvs att inrikta allmänhetens köplust på det reklamade märket, och att denna reklam sålunda verkat som en propaganda för whisky överhuvudtaget. Kommittén uttalade att också andra faktorer torde ha inverkat:

stigande levnadsstandard, utlandsresor och tillägnande av utländska dryckesvanor.

På kommitténs initiativ genomfördes år 1962 en intervjuundersökning för att belysa bl a frågan om den kommersiella reklamen för rusdrycker. Kommittén påpekade att text allmänna sedvänjor, andras exempel, modets växlingar, erfarenheter från utlandsresor, exempel från radio, tv, teater, film och böcker kan påverka alkoholvanorna hos grupper och enskilda. Kommittén diskuterade även reklamens roll i sammanhanget och anförde därvid (s 82):

Sammanfattningsvis får vi uttala, att den verkställda undersökningen icke innebär något avgörande bevis vare sig för uppfattningen, att den kommersiella alkoholreklamen enbart har en omstrukturerande effekt, eller för antagandet, att denna reklam därutöver har en allmänt konsumtionshöjande verkan. Undersökningens resultat kan emellertid bedömas som ett eventuellt indicium för att reklamen har en konsumtionsökande effekt. När detta indicium pekar i samma riktning som de antaganden som kan göras på grundval av andra erfarenheter är detta emellertid allvarligt nog. Vi kan vid vårt ställningstagande icke bortse från möjligheten av och en viss sannolikhet för att alkoholreklamen har den angivna, från nykterhetspolitisk synpunkt ogynnsamma effekten.

Kommittén uttalade slutligen:

Enligt vår uppfattning har reklamens verkan på nykterhetstillståndet ofta överdrivits. Genom inskridande mot alkoholreklamen synes därför endast begränsade vinningar i fråga om det allmänna nykterhetstillståndet kunna ställas i utsikt. Det sagda hindrar givetvis icke, att man försöker uppnå dessa vinningar, i all synnerhet om jämväl andra skäl kan åberopas för de ifrågasatta åtgärderna.

Sveriges grossistförbund anmärkte i sitt yttrande över kommitténs betänkande, att undersökningen inte visat något klart belägg för att reklamen skulle öka den totala alkoholkonsumtionen i landet. Förbundet påpekade även att whiskykonsumtionen i Frankrike, där reklam för denna dryck var förbjuden, ökat i det närmaste tio gånger

mellan åren 1955 och 1963, medan konsumtionen av konjak, för vilken vara reklam var tillåten, under samma period ökat med "endast" 50 procent. Vidare anförde förbundet:

Vi förmenar, att de resultat, som de av kommittén verkställda undersökningarna rörande alkoholreklamen givit, är alltför oklara för att åberopas som motiv för åtgärder mot reklamen. De överväganden och förslag till inskränkningar i rätten att göra reklam för alkoholhaltiga drycker, som presenteras av kommittén, grundas också i huvudsak på andra, mer eller mindre rent subjektiva värderingar.

Förbundet medgav, att vissa former av reklam, där bruket av alkohol förhålls eller sätts i samband med ungdom, bilkörning, idrott etc, var olämpliga från andra synpunkter och därför inte borde få förekomma. Genom självsaneringsåtgärder torde, enligt förbundet, denna form av reklam vara på väg att försvinna, och därför borde det inte finnas anledning att genomföra de inskränkningar som kommittén föreslog.

Överläkaren vid Karolinska sjukhuset Gunnar Lundquist lämnade i en bilaga till grossistförbundets yttrande synpunkter på alkoholreklamen och uttalade därvid som sammanfattning, att reklamen i form av annonser och affischer sannolikt hade en mycket obetydlig verkan när det gällde utvecklingen av människors alkoholvanor. Av oändligt mycket större betydelse var den utbredda alkoholseden samt de mycket vanliga tillstånden av ångest, spänning m m, som kunde lindras genom alkohol. Att reklamen hade helt obetydlig påverkan inenbar enligt Lundquist dock inte att den skulle få utveckla sig fritt utan några restriktioner eller någon kontroll.

Remissinstanserna i övrigt hade olika inställningar till kommitténs betänkande. Åtskilliga tillstyrkte förslaget, andra önskade ett totalt förbud för spritreklam, medan en del ansåg vidtagna självsaneringsåtgärder tillräckliga.

Kontrollstyrelsen fann att reklamen sannolikt hade en konsumtionsökande effekt, även om storleken av denna ej kunde

bedömas med någon säkerhet. I vart fall syntes reklamen kunna påverka inriktningen av konsumtion i vad avsåg valet av drycker.

Kommerskollegium gjorde gällande, att andra faktorer än reklamen inverkade på alkoholkonsumtionen i ojämförligt högre grad än alkoholreklamen. Kommerskollegium ansåg dock att skäl fanns för en restriktiv inställning till denna reklam och anförde:

Men det kan icke uteslutas att denna reklam utgör en av de faktorer som medverka till att skapa och bibehålla den allmänna inställningen till alkoholbruket i vårt land. Det vore, såsom Stockholms handelskammare uttrycker saken, att underkänna reklamens värde som försäljningsstimulus att förneka att den kan bidra till en konsumtionsökning för den reklamerade varan utan motsvarande minskning av konsumtionen av andra varor. Även om risken för att alkoholreklamen skall medföra en ökad konsumtion icke ter sig särskilt stor, anser kollegium denna risk dock väga tyngre än vederbörande företags intresse att utan statliga restriktioner få bedriva reklam för spritdrycker.

Bevillningsutskottet redogjorde i sitt betänkande 1970:50 om försäljningen av mellanöl m m för sin inställning i reklamfrågan sålunda:

Utskottet har i annat sammanhang uttalat sig för förbud mot spritreklam men därvid framhållit att den nykterhetspolitiska betydelsen av en sådan åtgärd inte fick överdrivas. Utskottet anser sig i stort sett kunna anlägga samma synpunkter på inskränkningar i ölreklamen. De väsentligaste orsakerna till ett ökat bruk av mellanöl i allt lägre åldrar beror säkert inte enbart på reklamen. Till förklaringarna hör givetvis att varan varit lättåtkomlig.

Reklamens skuld till det tilltagande missbruket av mellanöl behandlas även i skriften Thornell-Markén, Mellanölet — ett nytt ungdomsproblem? Författarna gör gällande att reklamsatsningarna på ungdomen varit stora och blivit verkligt framgångsrika. Särskilt angräps de romantiska och förhålligande annonserna. Boken redogör också för en tidningsdebatt som tog fart sedan generaldirektören i skolöverstyrelsen sommaren 1969

gått till angrepp och kallat reklamen för mellanölet "något av ett socialt sabotage, ett av profitintressen dikterat attentat mot ungdomen". Den efterföljande diskussionen i pressen speglade flera olika uppfattningar om reklamens effekt på konsumtionen av mellanöl. — Boken har i vissa delar rönt skarp kritik.

Från bryggerhåll har uttalats att syftet med de stora reklamkampanjerna för mellanölet i samband med att denna dryck introducerades var att möta den utländska konkurrensen och popularisera det svenska ölet. Det var möjligt att resultatet till en del berott på reklamen. Reklamintensiteten har därefter minskat undan för undan. Märkesreklamen för mellanöl anses ha ökat konsumtionen av öl överhuvudtaget, därigenom att konsumentunderlaget blivit större.

Den nu lämnade redogörelsen behandlar enbart reklamens betydelse för alkoholkonsumtionen. Reklamens inverkan på tobaksförbrukningen har inte debatterats lika livligt. Andra lagutskottet ansåg i utlåtande 1967:52 det vara ovisst om ungdoms tobakskonsumtion skulle komma att minska genom begränsning av eller förbud mot tobaksreklamen. Nämnas kan även en uppgift i nykterhetslagkommitténs slutbetänkande SOU 1964:6 s 77 att cigarettkonsumtionen i Tjeckoslovakien, där direkt annonsering av tobak inte förekommer, mellan 1953 och 1958 ökade med 14 procent per invånare över 15 år, vilket exakt motsvarade ökningen under samma period i Storbritannien. Det påpekas dock att man därav inte kan dra slutsatsen att annonserna är utan effekt på cigarettkonsumtionen.

3.3 Historisk bakgrund till TF

Under slutet av 1400-talet och fram till mitten av 1700-talet rådde i Sverige i princip en fullständig censur beträffande tryckta skrifter. Tid efter annan kompletterades tidigare antagna bestämmelser om granskning och tillstånd till tryckning. Det var även förbjudet att till riket införa utomlands tryckta böcker utan tillstånd. I början av

frihetstiden ställdes så småningom frågan om inte tiden var mogen att införa tryckfrihet. Först vid riksdagen 1765–66 gav tidigare diskussioner resultat, och vi fick vår första tryckfrihetsförordning den 2 december 1766. Genom denna avskaffades censuren för alla tryckta skrifter utom de religiösa, där kyrkan alltjämt ansågs böra granska manuskript och medgiva tryckning. I 1766 års förordning stadgades att Kungl Maj:t inte skulle tillåta ”den minsta ändring, rubbning eller förklaring, som till skriv- eller tryckfrihetens inskränkning leda kan”. Genom denna bestämmelse ansågs förordningen ha grundlagskaraktär.

Genom regeringsformen 1772 avskaffades alla från 1680 till tiden för den nya regeringsformens antagande som grundlag ansedda stadgar. Därmed kom också 1766 års tryckfrihetsförordning att upphävas. En ny förordning utfärdades 1774.

Den nya förordningen blev ingen garanti för tryckfriheten. Påbud av skilda slag följde, varigenom bland annat indragningsmakten introducerades i den svenska tryckfrihetslagstiftningen. Genom skärpt övervakning och godtyckliga ingripanden mot tryckta skrifter skapades under första årtiondet av 1800-talet ett tillstånd av osäkerhet och åsiktsförtryck. Efter statskuppen 1809 åberopades tryckfriheten i stor utsträckning i debatterna om statsskicket, och en kommitté tillsattes för att utarbeta förslag till ny tryckfrihetslagstiftning. I regeringsformen intogs, utan att resultatet av kommitténs arbete avvaktades, det än i dag gällande principiella stadgandet i 86 §, vari förklaras att med tryckfrihet förstås varje svensk mans rätt att utan några av den offentliga makten i förväg lagda hinder utgiva skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll och att inte i annat fall kunna därför straffas än om detta innehåll strider mot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn utan att återhålla allmän upplysning.

Den tillsatta kommittén utarbetade ett förslag till tryckfrihetsförordning som emellertid inte ledde till någon lagstiftning. I

stället utarbetade konstitutionsutskottet ett helt nytt förslag, som efter vissa ändringar godkändes av riksdagen 1810. Vissa ändringsförslag lades vilande till nästa riksdag och nya förslag väcktes under tiden. Konstitutionsutskottet utarbetade då ett nytt förslag, som antogs av ständerna. Den nya tryckfrihetsförordningen stadfästes 1812. Förslagens bestämmelser om jury vilade dock till 1815 års riksdag, då de antogs.

Vid skilda tidpunkter gjordes ändringar i 1812 års tryckfrihetsförordning. Flera gånger framlades också förslag om en helt ny lag. Indragningsmakten upphävdes slutligen vid 1844–1845 års riksdag. I proposition till 1853 års riksdag föreslog Kungl Maj:t att tryckfrihetsförordningens egenskap av grundlag skulle slopas. Detta motiverades med att tryckfrihetsförordningen i sin helhet borde omarbetas och att prövningen av ett sådant förslag mötte svårigheter på grund av sättet för grundlagsfrågors behandling. Det grundläggande stadgandet i 86 § regeringsformen skulle emellertid i princip bibehållas, dock skulle bli förbudet mot censur ytterligare förtydligas. Förslaget avlogs av ständerna. I en motion vid 1869 års riksdag framlades grunddrag till en ny förordning. Konstitutionsutskottet gjorde på grund av motionen vissa begränsade ändringsförslag. En del av dessa genomfördes också. De uppkomna frågorna föranledde emellertid konstitutionsutskottet att vid 1871 års riksdag framlägga förslag till en ny tryckfrihetsförordning. Även detta förslag avlogs. I proposition till 1887 års riksdag framlades förslag till ny tryckfrihetslag. På grund av riksdagens upplösning blev propositionen inte föremål för behandling.

Ett fullständigt förslag till ny tryckfrihetsförordning utarbetades av kommitterade inom justitiedepartementet och framlades i betänkande 1912. Förslaget förelades inte riksdagen men har legat till grund för det fortsatta reformarbetet. 1937 antogs nya regler angående tryckfrihetsprocessen. Bestämmelser som hänförde sig till förfarandet i tryckfrihetsmål bröts ut ur tryckfrihetsförordningen och togs upp i en särskild lag utan

grundlagsnatur. 1941 antogs nya regler om ansvarigheten för tryckt skrifts innehåll. Samma år gjordes också en del grundlagsändringar som var föranledda av de under kriget rådande förhållandena. Bl a gavs möjlighet att i särskild lag meddela föreskrifter om förhandsgranskning av tryckta skrifter och förbud mot införande i riket av vissa skrifter. Detta föranledde ändring i 86 § regeringsformen, som därigenom förlorade åtskilligt av sin tidigare betydelse som grundläggande principstadgande. Denna möjlighet till förhandscensur undanröjdes 1945 och 86 § regeringsformen återfick sin tidigare lydelse och betydelse.

Vid besvarandet av en interpellation i andra kammaren i februari 1944 uttalade justitieministern att med hänsyn till de allvarliga brister som vidlåde tryckfrihetsreglerna en allsidig utredning angående revision av tryckfrihetsförordningen borde igångsättas. Justitieministern gjorde i stort sett samma uttalande i en proposition till 1944 års riksdag angående vissa grundlagsändringar. Samma riksdag behandlade sedermera några motioner om ändringar i tryckfrihetsförordningen. Riksdagen beslöt då att i skrivelse till Kungl Maj:t hemställa om en allsidig utredning angående revision av tryckfrihetslagstiftningen. Kungl Maj:t biföll riksdagens hemställan. I direktiven till 1944 års tryckfrihetssakkunniga omnämnde justitieministern bl a att det kunde bli nödvändigt att förtydliga det stadgande, som förbjöd utkrävande av ansvar för tryckt skrifts innehåll i annan ordning eller i annat fall än förordningen stadgade. Tryckfrihetssakkunniga framlade i betänkande SOU 1947:60 förslag till tryckfrihetsförordning. Detta förslag ligger till grund för nu gällande tryckfrihetsförordning, som antogs den 5 april 1949.

3.4 *TF och reklamen*

3.4.1 1949 års TF

I 1:1 i nu gällande TF föreskrives, att i överensstämmelse med de i regeringsformen

fastställda grunderna för en allmän tryckfrihet och till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall det stå varje svensk medborgare fritt att — med iakttagande av de bestämmelser som är meddelade i TF till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet — i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst. Det skall vidare stå envar fritt att, i alla de fall då ej annat föreskrivs i TF, meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till dess författare eller utgivare eller om för skriften finns särskild redaktion, till denna eller till företag för yrkesmässig förmedling av nyheter till periodiska skrifter.

Själva definitionen på begreppet tryckfrihet finns som tidigare nämnts i 86 § regeringsformen, där det förklaras att med tryckfrihet förstås varje svensk mans rättighet att, utan några av den offentliga makten i förväg lagda hinder, utgiva skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att inte i annat fall kunna därför straffas, än om detta innehåll strider mot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn utan att återhålla allmän upplysning.

I enlighet med den i regeringsformen givna definitionen har i TF 1:2 fastslagits att någon tryckningen föregående granskning av skrift eller något förbud mot tryckning därav inte får förekomma. Inte heller är det tillåtet för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av skrifts innehåll, genom åtgärd som inte äger stöd i TF, hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten. Av TF 1:3 framgår vidare, att för missbruk av tryckfriheten eller medverkan däri inte någon må i annan ordning eller i annat fall än TF bestämmer kunna tilltalas eller dömas till ansvar eller ersättningsskyldighet eller skriften konfiskeras eller läggas under beslag. Härmed åsyftas bl a bestämmelserna i TF 7:4 som uttömmande anger vad som skall anses som otillåtet yttrande i tryckt skrift och i och

med det utgör missbruk av tryckfriheten. Vidare avses i TF 1:3 de särskilda bestämmelserna om ansvarighet i 8 kap, där det för olika situationer anges vem som skall bära ansvaret för ett tryckfrihetsbrott. Dessutom avses bestämmelserna i 9–12 kap om tillsyn och åtal, särskilda tvångsmedel, enskilda anspråk och om rättegången i tryckfrihetsmål.

Dessa bestämmelser ger vid handen att TF i princip är exklusiv så snart det gäller tryckt skrift. Även 1812 års TF innehöll en bestämmelse att man inte kunde i annan ordning eller i annat fall än förordningen stadgade för tryckt skrifts innehåll tilltalas eller straffas. Denna bestämmelse synes ursprungligen ha uppfattats så att även andra medelst tryckt skrift begångna brott än som innefattade missbruk av det fria ordet skulle straffas i den för tryckfrihetsbrott stadgade ordningen och inte efter vanliga regler. På förslag av 1881 års konstitutionsutskott infördes därför i 1812 års TF ett stadgande om straff för inbjudningar till deltagande i otillåtet lotteriföretag. En motsatt uppfattning gjorde sig sedermera gällande. I sina 1907 utgivna Föreläsningar över den svenska tryckfrihetsprocessen uttalade sedermera justitierådet N. E. Alexanderson bl a:

Däremot är det alldeles klart — ehuru motsatsen stundom påstås i missriktat nit om vad som förmenas vara tryckfrihet — att 1 § 1 mom tryckfrihetsförordningen ingalunda innebär att varje åtalat förfarande, som begagnat det tryckta ordet för att förmedla sitt syftes uppnående, skulle falla under tryckfrihetsprocessens regler. Det oriktiga häri finner man lätt genom en befogad jämförelse mellan yttrandefrihet och tryckfrihet. Om en bedragare begagnar sig av en tryckt annons för att nå sitt mål, så är det lika litet ett tryckfrihetsbrott som det skulle kunna falla oss in att beteckna den muntliga bedrägliga framställningen som ett brottsligt överträdande av yttrandefrihetens gränser. Kriminaliseringen har i bägge fallen tydligt skett ur en alldeles annan synpunkt.

Denna tankegång utvecklades vidare i 1912 års kommittéförslag till ny TF. De kommitterade anförde bl a (s 152):

Om varje brottsligt förfarande, som begagnar det tryckta ordet som medel att nå sitt syfte, gäller visserligen icke, att det vore straffbart endast i kraft av stadgande i tryckfrihetsförordningen, varav jämväl skulle följa, att boktryckare resp tidnings ansvarige utgivare vore i denna sin egenskap därför ansvarig. För en bedräglig annons exempelvis ansvarar den bedräglige annonsören; boktryckare eller tidningsutgivare blott om och i den mån han enligt allmänna straffrättsliga regler varit delaktig i bedrägeriet, men i så fall enligt allmän strafflag.

Olika meningar om hur tidigare och nuvarande TF skall tolkas har emellertid framförts. Patentlagstiftningskommittén utgick i sitt förslag till lag mot illojal konkurrens från att TF ensam borde vara normerande ifråga om ansvaret för illojal konkurrens genom tryckt skrift (1915 års betänkande s 435), och enligt kommitténs förslag skulle detaljerade bestämmelser om illojal konkurrens tas in i TF. De föreslagna ändringarna i TF väckte emellertid betänkligheter.

Justitieministern anförde om kommitténs förslag (prop 1919:269 s 8):

Vid den förberedande granskning, jag ägnat förslaget, har det emellertid förefallit mig, som om det nära sambandet mellan förslaget bestämmelse om illojal reklam och vissa andra arter av illojal konkurrens å ena sidan, samt gällande tryckfrihetsförordning, å den andra, måste komma att bereda väsentliga svårigheter vid en blivande lagstiftning. — — —

Emellertid innefattar förslaget vissa grupper av bestämmelser, beträffande vilka det nu sagda icke äger tillämpning. Till dessa bestämmelser, som icke närmare sammanhånga med tryckfrihetslagstiftningen, höra förutnämnda stadganden mot bestickning. Dessa stå icke heller i det samband med lagförslaget i övrigt, att de icke kunna särskilt för sig behandlas.

I 1919 års lag mot illojal konkurrens upptogs endast sådana former av illojal konkurrens som bara i sällsynta undantagsfall kunde tänkas beröra tryckt skrift.

Då frågan om lagstiftning mot illojal reklam åter togs upp utarbetades ett förslag, där inte själva tillkännagivandet av en oriktig uppgift utan varans eller yrkesprestationens tillhandahållande under lämnande av den

oriktiga uppgiften skulle kriminaliseras. Detta förslag ansågs av lagrådet inte vara stridande mot TF. Meningarna gick dock något isär om själva innebörden av förslaget. I propositionen (1931:175 s 57) uttalade departementschefen bl a att betydelsen av brottsbegreppets utformande på det ena eller andra sättet i någon mån överskattats. Var det så att tryckfriheten inte berördes genom det föreslagna stadgandet och att det däri angivna förfarandet således kunde och borde beivras jämlikt allmän lag, kom frågan inte i förändrat läge därigenom att straffet knöts till själva meddelandet. Det var i intetdera fallet det fristående meddelandet som påkallade ingripande utan meddelandet som ett led i ett förfarande, vari ingick andra ur straffrättslig synpunkt betydelsefulla moment. Enligt departementschefens mening förelåg därför inte anledning att av hänsyn till TF vidhålla den i förslaget upptagna brottsbeskrivningen. Stadgandet fick därefter en sådan utformning att det stadgade straff för bl a illojal reklam i annons, cirkulär, prospekt eller priskurant. 1931 års lag har i dessa delar ersatts av 1970 års lag om otillbörlig marknadsföring.

Av rättspraxis framgår att den som burit omkring tryckta affischer med politiskt innehåll eller delat ut skrifter med antisemitisk propaganda dömts för förgelseväckande beteende enligt strafflagen trots att förgelseväckande beteende liksom förhållandet är i gällande TF inte omnämndes i gamla TF:s brottskatalog, se NJA 1935 s 113, 1944 s 702. I dessa fall är det inte bara tryckalstrets innehåll som ansetts förgelseväckande utan fastmera sättet för spridningen. Rättsfallen torde få bedömas med viss försiktighet och inte ges alltför stor räckvidd.

1944 års tryckfrihetssakkunniga framhöll i sitt betänkande (SOU 1947:60 s 119) att den i TF uttryckta principen att förordningen ensam reglerade brottsligheten av tryckt skrifts innehåll hade en begränsad räckvidd. De sakkunniga framhöll fortsättningsvis:

Den gäller icke i fråga om varje förfarande, i vilket skriftens innehåll taget i bokstavig mening ingår som ett led. Vissa brott, vid vilka tryckt skrift kommit till användning, bedömas omedelbart enligt bestämmelser i annan lag. I praktiken har den uppdelning, som skett mellan tryckfrihetsbrott och brott, vilka sålunda falla under allmän lag, vunnit en viss stadga.

Förklaringen till att det måste anses naturligt och riktigt att omedelbart under straffbud i annan lag än tryckfrihetsförordningen hänföra vissa förfaranden, som ske genom eller med tillhjälp av yttrande eller meddelande i tryckt skrift, ligger såsom Alexanderson framhållit däri att dessa förfaranden äro brottsliga i annat avseende än såsom ett överskridande av yttrandefrihetens gränser. Det är alltså tryckfrihetens innebörd och syfte som här måste vara avgörande. Tryckfriheten har i första rummet till uppgift att säkerställa en fri nyhetsförmedling och en obesuren politisk debatt, och det är denna uppgift som föranlett att tryckfriheten, såsom en förutsättning för ett fritt samhällsskick, reglerats i grundlag. I nära samband med tryckfrihetens politiska uppgift står dess betydelse ur en mera vidsträckt kulturell synpunkt såsom grundval för en allmän upplysning. Som missbruk av tryckfriheten upptagas yttranden eller meddelanden, som äro menliga för staten eller samhällslivet eller som kränka den enskilde medborgaren. Däremot har tryckfrihetsförordningen icke tagit som sin uppgift att i alla avseenden reglera bruket av tryckta skrifter. Begagnandet av trycket såsom ett medel i den enskilda näringsverksamhetens tjänst kräver ej grundlagsskydd. Därför böra ej heller oredliga eller illojala yttranden och meddelanden kriminaliseras såsom tryckfrihetsbrott. Teoretiskt vore det tänkbart att tryckfrihetsförordningen finge anses reglera allt bruk av tryckta skrifter och att däri såsom missbruk av tryckfriheten upptoges varje brottsligt förfarande, vid vilket tryckt skrift kommit till användning. Något praktiskt syfte skulle en dylik utsträckning av tryckfrihetsförordningens ram dock icke tjäna. Det vore meningslöst och i vissa fall direkt olämpligt, att i de särskilda processuella former som utbildats för tryckfrihetsmål, behandla de brott som därigenom skulle dragas in under begreppet tryckfrihetsbrott.

Den gränsdragning som genom rättsutvecklingen kommit till stånd mellan tryckfrihetsbrotten och andra genom eller med tillhjälp av tryckt skrift begångna brott är

uppenbarligen ur praktisk synpunkt tillfredsställande. Den lämnar även en säker grund för bedömande av vad som åtnjuter grundlagskydd. Inom de områden som hänförs till tryckfrihetsbrott kan någon ytterligare kriminalisering icke ske annat än i form av ett straffbud mot dylikt brott; tryckfriheten kan således icke inskränkas på annat sätt än genom grundlagsändring. Även en omarbetad tryckfrihetsförordning bör i fråga om innebörden av begreppet tryckfrihetsbrott principiellt intaga samma ståndpunkt som gällande rätt.

Departementschefen anförde i proposition med förslag till ny tryckfrihetsförordning m m (1948:230 s 171) följande:

Angivandet i tryckfrihetsförordningen av vad som är tryckfrihetsbrott tjänar två uppgifter: dels blir därigenom gränserna för den lagliga tryckfriheten utstakade i grundlagen och tryckfriheten sålunda skyddad mot förhastade inskränkningar och dels bildar detta begrepp utgångspunkt för de särbestämmelser som gälla bl a angående ansvarighet och rättegången i tryckfrihetsmål. Däremot avser regleringen av tryckfrihetsbrotten icke att i princip giva yttrandefriheten en annan utsträckning, då framställningen sker i tryckt skrift, än i andra fall; tvärtom har en anknytning till straffbuden i den allmänna strafflagen, som jag tidigare framhållit, ansetts motiverad. De synpunkter som sålunda äro bestämmande för begreppet tryckfrihetsbrott föranleda att dit räknas endast sådana brott som innebära missbruk av den yttrandefrihet tryckfrihetsförordningen avser att värna, under det att brott som icke äro av denna beskaffenhet böra kunna straffas omedelbart enligt allmän lag, även om framställning i tryckt skrift ingår som ett led i det brottsliga förfarandet. En sådan uppdelning har också kommit till stånd genom rättsutvecklingen; härom hänvisas till de sakkunnigas betänkande. Att giva de grundsatser, varå denna gränsdragning bygger, ett uttryck i lagtexten skulle ha till uppgift att vid en utvidgad kriminalisering i strafflagen underlätta ett bedömande av frågan huruvida denna, utan motsvarande ändring i tryckfrihetsförordningen, kan tillämpas i fråga om framställning i tryckt skrift. Emellertid möter det stora svårigheter att utforma ett dylikt principstadgande. Vad här avses är egentligen icke något annat än ett angivande av tryckfrihetens innebörd och syfte, vilket kommit till uttryck redan i 1 kap 1 §. Att härutöver upptaga något ytter-

ligare därom i detta kapitel synes icke påkallat.

3.4.2 Reklamfrågan efter 1949

1944 års nykterhetskommitté diskuterade i sitt betänkande SOU 1952:54 olika tänkbara åtgärder men framlade inte något direkt förslag om förbud mot alkoholreklam. I betänkandet anfördes bl a att gentemot bestämmelser, som avsåg att reglera reklam i tryckt form, kunde anföras de komplikationer som TF i detta sammanhang innebar.

I prop 1954:151 med förslag till rusdrycksförsäljningsförordning anförde finansministern i anslutning härtill, att direkta förbudsbestämmelser mot en ur nykterhetsynpunkt olämplig reklam inte torde vara möjliga att genomföra utan ändring i TF. Beträffande den i propositionen föreslagna lösningen, som innebar att i förordningen skulle införas en bestämmelse om skyldighet för partihandelsbolaget att föreskriva sina leverantörer ett halvt års reklamstopp och därefter en neutral varuinformation, uttalades däremot att något sådant inte syntes strida mot de intressen TF skulle tillgodose. De tilltänkta inskränkningarna riktade sig mot försäljare av rusdrycker och på dessa borde man kunna ställa särskilda krav rörande sättet att bedriva försäljningsverksamheten. Departementschefen framhöll vidare, att det ur tryckfrihetsrättslig synpunkt helt naturligt inte mötte något hinder att genomföra sådana försäljningsbestämmelser för rusdrycker att annonsering inte blev lönande. Ett ingripande mot reklamen för rusdrycker var att betrakta som ett led i försäljningslagstiftningen, ehuru mindre ingripande än ett försäljningsförbud. En begränsning skulle stå i god överensstämmelse med principerna för den svenska rusdryckslagstiftningen.

Särskilda utskottet förklarade i utlåtande 1954:1 att ur tryckfrihetssynpunkt hinder inte torde ha förelegat för spritcentralen att redan då vidtaga de åtgärder som i propositionen ålades bolaget. För att undanröja varje tvekan om åtgärdernas förenlighet med TF förordade emellertid utskottet den änd-

rade avfattningen av den föreslagna bestämmelsen att bolaget skulle vara skyldigt att vid avtal med leverantör verka för att reklam för rusdrycker och därmed jämförlig verksamhet inte bedrevs på sätt som kunde stå i strid med det allmänna syftet att all försäljning av rusdrycker skulle ordnas och handhas så att så ringa skada som möjligt uppkom därav.

Riksdagen godkände utskottets förslag och 1954 års rusdrycksförsäljningsförordning kom att innehålla de av utskottet föreslagna bestämmelserna om alkoholreklam.

Detta riksdagsbeslut kritiserades sedermera av professorn H. Eek i en artikel i SvJT 1955 s 154. Han utgick därvid från TF:s förbud mot censur och hinder mot utgivning. Den i propositionen föreslagna lydelsen ansåg han inte förenlig med TF. Om nämligen Kungl Maj:t i enlighet med förslaget ålade någon att vidtaga åtgärder, som medförde hinder för skrifts utgivning, var det från myndighet hindret härrörde och någon möjlighet att tryckfrihetsrättsligt särskilja propositionens förslag ur tryckfrihetssynpunkt från de direkta förbudsbestämmelser, som finansministern förkastade, fanns inte. Beträffande utskottets förslag och riksdagens beslut ansåg Eek att författningstextens lydelse var oklanderlig ur tryckfrihetsrättslig synpunkt, vilket däremot inte var fallet med dess motivering. Han ansåg nämligen att bolaget intog ställning av allmänt organ och att de avsedda åtgärderna, som innefattade avtal med leverantörer om reklaminskränkningar och sanktioner i form av köpstopp vid överträdelse, stod i strid med 1 kap 2 § TF.

Vid samma tidpunkt riktades i första kammaren en interpellation i ämnet till justitieministern. Han redogjorde för riksdagsbeslutet och konstaterade att de tryckfrihetsrättsliga synpunkterna vållade vissa svårigheter och föranledde en ingående utredning och diskussion. Han fortsatte:

Ur den diskussion av frågan, som alltså förekom vid förra årets riksdag, bör främst observeras att varken departementschefen eller utskottet ville tillstyrka en allmän förbudsbestämmelse, riktad mot en ur nyk-

terhetssynpunkt olämplig reklam. Det föreligger alltså icke någon inskränkning av den medborgerliga yttrandefriheten på denna punkt. Om texten i en tidning skulle ta sig för att i samband med den nya försäljningsordningen propagera för ökad spritkonsumtion, så strider detta icke mot några lagbestämmelser, utan tidningen kan utnyttja sin yttrandefrihet på sådant sätt. Dess meningsyttring får naturligtvis bemötas men den kan inte förbjudas.

— — —
Slutligen vill jag understryka att det principiella ställningstagande som här återgivits, icke får förstås så, att varje organiserad reklam begränsning skulle vara tillåten. En sådan kan nämligen överensstämma med tryckfrihetsförordningen endast under de givna betingelserna, att den icke ingriper i yttrandefriheten.

I en slutreplik sammanfattade justitieministern.

Saken är den, att tryckfrihetsförordningen, som är grundlag, griper över vanliga lagar. Om man alltså vill införa straff text för illojal reklam, som förut inte var straffbar, gäller det att ta reda på om det går för sig enligt tryckfrihetsförordningen eller om tryckfrihetsförordningen lägger hinder i vägen för detta i sådana fall, då den illojala reklamen sker exempelvis genom en annons, eftersom den är tryckt. Man kom till det resultatet, att det inte förelåg något hinder, utan att så kunde ske. Detta blev fastslaget, och varför? Jo, därför att det här inte är fråga om ingrepp i yttranderätten utan en begränsning i näringsfriheten. Sådana begränsningar kan alltså göras oberoende av tryckfrihetsförordningen.

I en ny artikel i SvJT (s 504) tog Eek upp justitieministerns svar till kritisk granskning. Under erinran om den lagstiftningspraxis som kommit till uttryck i lagen om illojal konkurrens framhöll Eek att gränsdragningen var att söka i det TF 1:1 uttalar om friheten att "yttra tankar och åsikter" och att meddela "uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst". Man kunde således inte generellt påstå, att "begränsningar i näringsfriheten" kunde göras utan hinder av TF:s bestämmelser, vilket väl också justitieministern medgivit, då han sagt att vissa reklam begränsningar kan ingripa i

tryckfriheten. Eek diskuterade vidare gränsdragningen från den angivna utgångspunkten och ställde frågan i vilket annat avseende än som uppmaning till en osed som en reklam för rusdrycker skulle kunna anses brottslig. Ett förbud mot sanningsenlig och ur kommersiell synpunkt lojal alkoholreklam, vare sig straffsanktionerad i lag eller i form av det hinder partihandelsbolaget då med stöd av rusdrycksförsäljningsförordningen uppställt, sökte sina motiv och sina enda möjliga legala kriterier i en politisk övertygelse, att statens och samhällslivets intressen påkallade, att alkoholreklamen inte alls fick förekomma eller i vart fall särskilt reglerades.

En omprövning av alkoholreklamen företogs vid 1957 års riksdag. I sitt 1957 avgivna betänkande (stencil) hade 1956 års rusdrycksförsäljningsutredning upptagit bl a frågan om alkoholreklamen. Utredningen anförde däri att den dittillsvarande konsumtionsutvecklingen efter 1.10.1955 hade präglats av en stark ökning för spritdryckernas vidkommande. Ökningen hade väsentligen fallit på brännvin och eau-de-vie, dvs varor för vilka någon reklam inte hade gjorts. Efter att ha vägt skälen för och emot ingrepp i alkoholreklamen framhöll utredningen att erfarenheterna av de då tillämpade inskränkningarna tydde på att deras nykterhetspolitiska effekt varit ringa, och utredningen föreslog därför att reklaminskränkningarna i huvudsak skulle avskaffas. Övervakningen av reklamverksamheten skulle inriktas på att söka motverka yttringar av uppenbart olämplig reklam t ex uppmaningar att dricka mera sprit och uttalanden om förment goda medicinska verkningar hos alkoholdrycker. Övervakningen skulle liksom tidigare administreras av den till spritcentralen knutna samarbetsnämnden för alkoholreklam.

Finansministern godtog utredningens förslag (prop 1957:143). Han fastslog som självfallet att all rusdrycksreklam borde bedrivas med känsla för det därmed förbundna ansvaret och att man borde undvika uttalanden som kunde uppfattas som propaganda för dryckesseden.

Riksdagen godtog departementschefens

förslag. Det underströks dock att en ohämmad reklam för rusdrycker kunde innebära avsevärda olägenheter. Riksdagen betraktade därför borttagandet av reklaminskränkningarna som en försöksanordning, som borde omprövas om den inte skulle slå väl ut.

Frågan om brott som begåtts med hjälp av tryckt skrift kan straffas enligt annan författning har avgjorts i NJA 1961 s 715, som har viss anknytning till reklamen. I målet ådömdes en chefredaktör (A) jämlikt 6 och 10 §§ lotteriförordningen ansvar för att han i en daglig tidning meddelat vinstnumren i ett utländskt lotteri. Målet behandlades inte som tryckfrihetsmål. I motiveringen till HD:s dom, som var enhällig, uttalades bl a:

Stadgandet i TF, att för missbruk av tryckfriheten ej någon må kunna tilltalas eller dömas till ansvar i annan ordning eller i annat fall än nämnda förordning bestämmer, innebär icke, att ansvaret för innehållet i tryckt skrift undantagslöst skulle vara att bedöma enligt TF. Jämlikt 7 kap 4 § nämnda förordning skall såsom otillåtet yttrande i tryckt skrift anses sådan enligt lag straffbar framställning som innefattar något av de i stadgandet särskilt angivna brotten. Bland dessa brott hava förseelser mot lotteriförordningen icke medtagits. Avsikten har därvid varit att förfaranden i strid mot lotteriförordningen, vilka ske medelst tryckt skrift, skola såsom icke berörande yttrandefriheten bedömas oberoende av TF.

Med hänsyn till vad sålunda anförts föreligger ej hinder att till prövning i förevarande ordning upptaga frågan huruvida A., på sätt åklagaren påstått, gjort sig skyldig till förseelse mot lotteriförordningen genom att i tidningen låta införa notiser om det tyska lotteriet.

Såsom domstolarna funnit äro notiserna, vilka innehöllo uppgifter om vinstnumren i lotteriet, att likställa med dragningslistor. Enligt 6 § 2 st lotteriförordningen få sådana meddelanden ej spridas, såframt ej av omständigheterna framgår, att avsikten icke är att främja deltagande i lotteriet.

Utredningen giver vid handen, att A. — ehuru hans direkta syfte med notisernas införande icke varit att främja deltagande i det tyska lotteriet — likväl måste hava insett, att ett dylikt främjande skulle bliva en nödvändig följd av att vinstnumren publicerades.

Under hänvisning till den nu angivna domen yrkades i motion vid 1962 års riksdag utredning angående sådan ändring av TF 1:3 att det av lagrummet klart framgick i vilka avseenden innehållet i tryckt skrift kunde beivras i annan ordning än TF anger. I utlåtande 1962:11 hemställde konstitutionsutskottet om avslag å motionen och anförde:

För att TF skall äga tillämpning å brott som förövats medelst tryckt skrift förutsättes, såsom framgår av den föregående redogörelsen, att gärningen innefattar missbruk av den yttrandefrihet i tryckt skrift, dvs i främsta rummet rätten till fri debatt samt till meddelande av upplysningar och nyheter, som tryckfrihetsförordningen avses att värna. Missbruk av yttrandefriheten bestraffas som tryckfrihetsbrott. Dessa är uttömmande angivna i 7 kap TF. Inom det område som hänföres till tryckfrihetsbrott kan ytterligare kriminalisering icke ske annat än genom grundlagsändring. Medelst tryckt skrift begångna gärningar, som är brottsliga i annat avseende än såsom ett överskridande av yttrandefrihetens gränser, exempelvis bedrägeri som förövats genom vilseledande uppgifter i tryckt skrift, faller däremot utanför TF:s tillämpningsområde och behandlas enligt vanliga straffrättsliga regler. I konsekvens härmed är det icke oförenligt med tryckfrihetsförordningen att utan ändring av denna i allmän lag straffbelägga förfaranden som sker med begagnande av tryckt skrift, om kriminaliseringen inte har med yttrandefriheten att göra. Denna gränsdragning mellan tryckfrihetsbrott och andra brott, på vilken förarbetena till TF bygger, har kommit till stånd genom rättsutvecklingen och vunnit stadga i tillämpningen både inom lagstiftningen och i rättsskipningen.

Det i motionen åberopade avgörandet av HD, i vilket tidningsnotiser som var att likställa med dragningslistor i utländskt lotteri icke bedömdes enligt TF utan omedelbart enligt lotteriförordningen, står helt i överensstämmelse med nämnda principer. Det kan enligt utskottets mening icke uppfattas som uttryck för en tendens att vidga det område inom vilket utanför TF kriminalisering kan ske av förfarande vid vilket tryckt skrift kommit till användning. Att i tryckfrihetsförordningen närmare precisera dessa principer är såsom departementschefen utvecklat i prop nr 230/1948 förenat med betydande svårigheter. Härtill kommer att det sätt varpå gränsdragningen mellan tryck-

frihetsbrott och brott som bedömes enligt vanliga regler skett i praxis icke visat sig medföra vådor för tryckfriheten.

Med anledning av motioner till 1961 års riksdag föreslog riksdagen att en utredning om alkoholreklamen skulle tillsättas. I oktober 1961 uppdrog finansministern åt 1961 års nykterhetslagkommitté att utreda frågan om alkoholreklamen.

Kommittén kom i sitt betänkande Alkoholreklamen in på frågan om förbud mot spritreklam stod i överensstämmelse med TF.

Kommittén fann att man måste skilja på gärningar som exklusivt borde bedömas enligt TF och å andra sidan övriga medelst tryckt skrift begångna brott. Kommittén anförde härom (s 71):

Hur gränsen skall dragas i de särskilda fallen är, såsom framgår av den förda diskussionen, stundom vanskligt att avgöra. Tydligt är, att avgörande vikt icke kan fästas vid exempelvis om ett meddelande i en tidning är redaktionellt eller införts såsom annons. Även då det gäller annonser kan uppenbarligen vara fråga om yttrandefriheten, och i det nyss återgivna rättsfallet (NJA 1961 s 715) meddelades en fällande dom jämlikt lotteriförordningen, oaktat meddelandet varit redaktionellt. Uppenbarligen kan man inte heller hänföra ett fall till TF, enbart därför att det till någon del kan anses innebära meddelande av upplysningar eller uttalande av åsikter. Då skulle praktiskt taget all reklam kunna falla under TF. På motsvarande sätt synes det uppenbarligen felaktigt att utanför TF:s område föra alla fall, där något intresse föreligger av annan art än som sammanhänger med den politiska debatten och åsiktsbildningen samt institutioners och enskilda personers goda rykte.

— — —
Beträffande eventuella inskränkningar i alkoholreklamen liksom beträffande nykterhetspolitiska ingripanden överhuvudtaget kan visserligen sägas, att motivet är socialt och att ingripandenas art och omfattning bestämmas av statsmakternas nykterhetspolitiska uppfattning. Det sociala syftet försöker man emellertid, såvitt nu är i fråga, uppnå genom reglering av handeln med rusdrycker, främst monopolisering av parti-handel och utminuterung till företag utan enskilt vinstintresse, med andra ord genom

en näringslagstiftning. Vad angår den verksamhet av tillverkare och agenter som det här gäller är denna – såsom också markerats genom vinagenternas anslutning till Sveriges Grossistförbund – närmast hänförlig till den i övrigt monopoliserade partihandeln med rusdrycker.

Eventuella inskränkningar i eller förbud mot reklam för rusdrycker torde därför väsentligen få anses utgöra ett led i den näringslagstiftning som upprätthålles på rusdryckshanteringens område. I sammanhanget kan även erinras om vad som redan i 1954 års prop framhölls om sambandet mellan försäljningslagstiftningens allmänna utformning och de faktiska förutsättningarna för att bedriva reklam för rusdrycker. I konsekvens med det sagda blir överträdelse av inskränkningar i eller förbud mot alkoholreklam i huvudsak att betrakta såsom brott mot en näringslagstiftning och inte såsom missbruk av tryckfriheten. De faller alltså utanför TF:s område. Härav torde följa, att TF icke lägger hinder i vägen för reklaminskränkningar av den art som genomfördes eller föreslogs år 1954. Likaså synes, såsom också torde framgå av justitieministerns år 1955 avgivna interpellationssvar, numera stå klart, att icke heller straffsanktionerade bestämmelser i rusdrycksförsäljningsförordningen om inskränkningar i eller förbud mot alkoholreklam kan anses stridande mot TF.

Även tobaksreklamen har under åren varit föremål för diskussioner och med anledning av en motion om förbud mot sådan reklam uttalade andra lagutskottet i utlåtande 1964:23, att betänkligheter kunde anföras från tryckfrihetssynpunkt.

1966 framställdes en interpellation om tobaksreklamen och året därpå förekom en motion om begränsning av eller förbud mot sådan reklam. Motionen avslogs och andra lagutskottet anförde i utlåtande 1967:52, att åtgärd mot reklamen borde vidtas i annan form än lagstadgad begränsning eller ett i lag inskrivet förbud. Enligt utskottet borde den lämpligaste vägen att begränsa tobakskonsumtionen bland de yngre vara att använda sig av information och undervisning.

1968 förekom motioner om åtgärder för att minska tobakskonsumtionen och om inskränkningar i tobaksreklamen (jfr ovan vid 2.2). Andra lagutskottet ansåg nu (utlåtande 1968:48), att tobaksförbrukningen

borde hållas nere och att hela frågekomplexet om konsumtionen av tobaksvaror borde bli föremål för utredning, vilket också blev riksdagens beslut.

Samma år avlämnades tre motioner om förbud mot spritrekla. I en av motionerna sades att ett förbud får uppfattas som ett led i den näringslagstiftning som upprätthålles på rusdryckshanteringens område. För att försäljningslagstiftningen skall fungera tillfredsställande och för att upplysningsverksamheten på området inte skall motverkas, fordras det att i denna försäljningslagstiftning inryms ett reklamförbud. Att man inte torde kunna förhindra annonser i utländska tidningar, som säljs i Sverige, bör inte utgöra något hinder för ett reklamförbud på de områden där detta är möjligt. Bevillningsutskottet konstaterade (utlåtande 1968:56), att reklaminskränkningar för rusdrycker kunde åstadkommas genom bestämmelser i rusdrycksförsäljningsförordningen, medan det i fråga om andra alkoholdrycker, som får marknadsföras utan särskilda inskränkningar, är förenat med stora svårigheter att ingripa mot reklam. – Utskottet, vars hemställan bifölls av riksdagen, fann att snara åtgärder borde vidtas mot spritdrycksreklamen, medan frågan om reklam för vin och öl borde övervägas av Alkoholpolitiska utredningen innan riksdagen tog någon ståndpunkt.

1968 begärdes i en av motionerna (II:886) att den sk smygreklamen för bruk av narkotiska preparat skulle stävjas. Andra lagutskottet fann i utlåtande 1968:48, att denna fråga knappast kunde lösas genom lagstiftning utan att åtgärder i stället fick sökas på andra vägar.

Också 1970 förekom ett flertal motioner som berörde bl a frågan om reklamen för alkohol och tobak. Vederbörande utskott hänvisade därvid till Massmedieutredningen och någon riksdagens åtgärd ansågs inte påkallad.

Under 1971 har likaledes framställts motioner och frågor med anknytning till reklamen för alkohol och tobak.

Reklamen och dess förhållande till tryckfriheten har under senare tid behandlats även

i annat sammanhang, nämligen vid tillkomsten av 1970 års lag om otillbörlig marknadsföring (om denna lag, se härom under 5. 1–5).

Förhållandet mellan tryckfriheten och reklamen har också aktualiserat frågan om reklam i den redaktionella texten. Genom pressens egen självsanerande verksamhet har särskilda bestämmelser på området uppställts. Detta har skett i form av textreklamregler som antagits av Svenska tidningsutgivareföreningen (TU). I stomreglerna, som gäller sedan 1970, heter det:

Syftet med en tidnings eller tidskrifts redaktionella innehåll är att informera, kommentera och underhålla. Detta innehåll skall vara resultatet av uteslutande redaktionella initiativ och bedömningar.

Allmänhetens förtroende för pressens nyhetsförmedlande och informerande verksamhet måste upprätthållas. Detta förutsätter att redaktionen ständigt slår vakt om sin skyldighet att själv bestämma över tidningens redaktionella innehåll.

Ett positivt omnämnande på redaktionell plats av person, organisation eller företag uppfattas ofta som gratisreklam. Ett negativt omnämnande betraktas av många som skadlig publicitet. Inget av dessa förhållanden får dock vara utgångspunkt för den journalistiska bedömningen. Avgörande skall enbart vara innehållets nyhets- och informationsvärde.

Ingen misstanke får uppstå att utomstående kan påverka redaktionens beslut beträffande tidningens journalistiska utformning. Varje form av textomnämning eller bildpublicering som utgör villkor för annonsering måste avvisas.

Redaktionen har att i varje enskilt fall bedöma publiceringsvärdet hos texter och bilder, avsedda för redaktionell publicering. Text och bilder som inte fyller redaktionella anspråk på nyhets- eller informationsvärde skall sålunda avvisas.

Detta gäller främst
meddelanden från privata och offentliga företag (innefattande även den sk nöjesindustrin)
meddelanden från myndigheter
meddelanden från näringslivs- och intresseorganisationer, men även andra anspråk på utrymme, där det journalistiska nyhets- och informationsvärdet är tveksamt eller intet, skall avvisas.

En av TU tillsatt kommitté – textreklamkommittén – övervakar att reglerna efterlevs. Brott mot reglerna föranleder anmärkning från kommittén; i tveksamma fall begärs först en förklaring från tidningen. Kommitténs beslut brukar redovisas i fackpressen. Kommittén har fem ledamöter och en sekreterare. Av ledamöterna representerar tre dagstidningarna, en Svenska journalistförbundet och en veckopressen (VECTU).

Internationella handelskammarens grundregler för reklam innehåller också särskilda bestämmelser i ämnet. I artikel 9, som avser ”reklammarkering”, sägs sålunda:

Reklam skall vara lätt att identifiera som sådan; detta gäller all reklam oavsett dess utformning och oavsett vilket reklammedium som även innehåller nyheter och annat redaktionellt material skall reklamen presenteras så att konsumenten omedelbart kan skilja den från det övriga materialet.

4.1 Inledning

Såsom framgår av direktiven skall utredningen söka finna en sådan utformning av grundlagsreglerna att man får möjlighet att ingripa mot reklam och annan marknadsföring av varor, som är skadliga eller på annat sätt olämpliga och vilkas spridning därför bör motverkas. Dessutom skall kommittén föreslå en mera klarläggande reglering av möjligheterna att ingripa mot reklam och andra marknadsföringsmetoder, som är att anse som otillbörliga från konsumentsynpunkt. Som nedan beskrivs finns en hel del författningar och överenskommelser som ger föreskrifter om hur reklam och marknadsföring för vissa varor skall ske. Frågan om dessa författningar och överenskommelser står i överensstämmelse med TF kommer också att beröras i förevarande avsnitt.

När det gäller direktivens innehåll kan det vara tveksamt hur långt man skall gå. Det talas om reklam för varor som är "skadliga eller på annat sätt olämpliga och vilkas spridning därför bör motverkas". Frågan om vilka varor som skall anses skadliga och vilka som kan anses olämpliga kan synas lätt att besvara. Man kan emellertid lägga många olika aspekter på denna fråga, och en avvägning bör ske mellan behovet av inskränkningar i reklamen, å ena, och fördelen av en fri konkurrens och ett fritt näringsliv liksom av så stor yttrande- och tryckfrihet som möjligt, å andra sidan. Utredningen kommer att i moti-

veringen till sitt förslag närmare gå in på denna fråga.

Vid en genomgång av gällande rätt kan man konstatera att giftförordningen direkt anger — förutom radioaktiva ämnen — läkemedel, rusdrycker och tobaksvaror som hälsofarliga varor. Dessa nu nämnda varor omnämns i den allmänna debatten som sådana skadliga varor för vilka reklam bör förbjudas eller begränsas. När det gäller olämpliga varor är det inte lika lätt att hänföra vissa bestämda varor. Naturligtvis kan man nämna vissa bekämpningsmedel, explosiva varor o dyl. Om man anlägger miljövårdssynpunkter kan som olämpliga också anses sådana varor som engångsförpackningar i plåt, plast eller glas. Ur hälsosynpunkt kan olika slag av konfektyrer, bakverk m m te sig olämpliga. I några fall har såsom nämnts överenskommelser träffats om reklam för vissa som skadliga eller olämpliga ansedda varor. Dessutom har reklam och andra marknadsföringsåtgärder i vissa fall begränsats genom lagstiftning. I detta avsnitt kommer utredningen endast att ange de regler som gäller.

I förevarande sammanhang bör påpekas att man utomlands infört reklaminskränkningar för vissa varor. Sälunda förekommer begränsningar beträffande alkoholreklamen, ibland genom lagstiftning och stundom i form av överenskommelser. I en del länder är tv-reklam för spritdrycker förbjuden. Tobaksreklamen har de senaste åren blivit

föremål för åtskilliga restriktioner. I Norge har våren 1971 föreslagits förbud för all reklam för tobaksvaror och utensilier (t ex pipor). Tv-reklam för cigaretter har förbjudits i Storbritannien, Frankrike och USA. Italien och Canada har helt förbjudits tobaksreklam. Frågan om förbud mot tobaksreklam har också behandlats i Nordiska rådet, som i februari 1972 rekommenderade ett generell förbud mot tobaksreklam i Norden. Även läkemedelsreklamen är i åtskilliga länder särskilt reglerad. I vissa fall kan reklam förbjudas av vederbörande departement, och i många länder krävs särskilt godkännande eller auktorisation för reklam (t ex i Norge och Frankrike).

4.2 Alkohol- och tobaksreklam i Sverige

4.2.1 Inledning

Under år 1969 genomfördes vid sociologiska institutionen vid Uppsala universitet en undersökning rörande alkoholreklamen. Av denna undersökning framgår inledningsvis att år 1969 ungefär 50 % av all reklam i Sverige utgjordes av annonsering i dags-, populär- och fackpress. Kostnaderna för denna annonsering utgjorde 880 miljoner kronor. Av detta belopp utgjorde ungefär 1 % reklam för alkoholhaltiga drycker. Av den totala annonsvolymen i dagspressen utgjorde samma år alkoholreklamen 0,5 %.

Spritreklamen i Sverige utgörs endast av skärkesreklam.

I en av Verdandi 1968 genomförd undersökning avseende de första nio månaderna 1967 redovisas att under denna tid totalt satsats 6,8 milj kr på reklam för vin, sprit och öl. Härvid kom 1,8 milj kr på sprit, 850 000 kr på vin, 50 000 kr på starköl, 2,9 milj kr på mellanöl, 80 000 kr på öl av klass I-II och 1 milj kr vid samannonsering av öl.

Reklamen för tobaksvaror uppgår som tidigare nämnts till höga belopp. För vin och sprit, tobak, öl och läskedrycker uppgick de sammanlagda reklamkostnaderna 1967 till 50,9 miljoner kronor eller till 1 % av hela den svenska omsättningen för dessa varor.

Även beträffande tobak är det fråga om ren skärkesreklam.

Annonseringen kan inte sägas vara helt fri. Dels finns tvingande bestämmelser för viss reklam. Genom frivilliga överenskommelser har agenterna och tillverkarna dessutom förbundit sig att iaktta vissa regler vid reklam för sprit och tobak. Vidare har Tidningsutgivareföreningen gjort vissa uttalanden om hur reklamen i tidningar bör vara utformad. Nedan kommer att redogöras för de olika regler som i praktiken reglerar reklamen för alkohol och tobak.

4.2.2 Internationella grundregler för reklam

Internationella handelskammaren har sammanställt internationella grundregler för reklam i syfte att stärka känslan av ansvar mot konsument och samhälle hos alla dem som arbetar med reklam samt att motverka att reklamen blir missbrukad. Grundreglerna fastslår de minimikrav som bör ställas på reklamen ut affäretisk synvinkel. Reglerna gäller för all reklam oavsett vilket reklammedel som kommit till användning. Tillsynen över att dessa grundregler efterlevs skall enligt grundreglerna utövas av det eller de bedömande organ inom näringslivet i respektive land som anförtrots denna uppgift eller i förekommande fall på det internationella planet Internationella handelskammarens Council on Advertising Practice.

Grundreglerna är uppdelade i två avdelningar. Första delen, Regler för reklam, består av två kapitel: A. Allmänna förhållningsregler — gällande all reklam — samt B. Tillämpningsregler. Till kapitlet Allmänna förhållningsregler har fogats särskilda detaljbestämmelser om reklamen vid vissa säljmetoder samt om reklamen för vissa varor och tjänster riktad till den slutlige konsumenten.

Under rubriken "Konsumentreklam för vissa varor och tjänster" stadgas bl a att reklam för alkoholhaltiga drycker ej får främja missbruk av sådan dryck och inte heller riktas till barn och ungdom. Vidare stadgas att reklam för tobaksvaror inte får främja överdrivet bruk av tobak. Inte heller tobaksre-

klam får riktas till barn och ungdom.

Internationella handelskammarens råd kan efter att ha hört kammarens nationalkommittéer komplettera de särskilda anvisningarna med ytterligare detaljbestämmelser om reklam för vissa varor och tjänster om utvecklingen kan anses kräva det.

4.2.3 Reklamen för sprit och vin

Jämlikt 7 § rusdrycksförsäljningsförordningen skall all försäljning av rusdrycker ordnas och handhas så att därav uppkommer så ringa skada som möjligt. Denna allmänt hållna principdeklaration kompletteras av 69 § samma förordning som stadgar att partihandelsbolaget är skyldigt att verka för att reklam för rusdrycker och därmed jämförlig verksamhet inte bedrivs på sätt som finnes uppenbarligen stå i strid med det i 7 § angivna syftet.

Agenterna för buteljimporterade spritvaror var i organisatoriskt hänseende tidigare anslutna till Svenska handelsagenters förening, i vilken de utgjorde en särskild sektion. I början av 1960-talet skedde en omorganisation som innebar att sektionen anslöts till Sveriges grossistförbund och antog namnet Sveriges vinhandlareförening. Redan vid föreningens anslutning till Sveriges grossistförbund utarbetades och antogs vissa normer rörande reklam och andra marknadsföringsåtgärder. Medlemmarna förband sig skriftligen att följa dessa normer. Normerna har senare omarbetats. I förordet till nu gällande riktlinjer uttalas bl a:

Svensk marknadslagstiftning bygger på grundtanken att näringsidkarna skall ha frihet att gestalta sin marknadsföring på det sätt de finner mest ändamålsenligt. Den nya lagen om otillbörlig marknadsföring och de utomrättsliga normerna för reklamen, kodifierade i Internationella Handelskammarens Grundregler för reklam, bygger på denna princip. Man har emellertid frångått principen när det gäller reklam för varor, som bedömts kunna vara farliga för människors hälsa eller kunna medföra allvarigare sociala skadeverkningar t ex vissa läkemedel samt rusdrycker.

Liksom i många andra länder har man hos

oss ansett det angeläget att söka dämpa efterfrågan på framförallt spritdrycker. Detta innebär även krav på dämpning av rusdrycksreklamen, särskilt den för spritdrycker. — — — Det har ansetts lämpligt att söka nå den önskvärda dämpningen och moderationen i reklamens utformning genom självsanering. Medlemmarna i Sveriges Vinhandlareförening — — — har varit införstådda härmed.

I riktlinjerna för vin- och spritreklam utsågs att reglerna gäller för all reklam för vin- och spritdrycker som är riktad till konsumenter på den svenska marknaden. Med reklam avses varje framställning i text eller bild som görs i avsättningsfrämjande syfte.

Beträffande reklamens innehåll stadgas allmänt att reklam för vin- och spritdrycker bör utformas på ett återhållsamt och korrekt sätt. Framställning som framstår som klart suggestiv eller direkt påträngande skall undvikas. Reklamen bör vidare främja mer kulturellt förädlade konsumtionsvanor.

I riktlinjerna ges också exempel på vilka reklamuppgifter som godtas. Sälunda läggs inte hinder i vägen för sakliga uppgifter om framställningsmetod, fabrikantföretagets historia, tillverkningsort eller distrikt. Vidare godtas uppgifter om vinets eller spritens typ och användningssätt samt sakliga uppgifter om smaken, i vilket fall uppgifterna dock inte får vara överdrivna. Däremot får inte påstående att en spritdryck skänker njutning eller ger en känsla av välbefinnande förekomma. I reklam för vin får argumentering av detta slag användas endast med försiktighet. Argumentering som förmedlar intryck av att det kan vara hälsosamt att dricka vin eller sprit är inte tillåten, inte heller påståenden eller antydningar om att sådana drycker bidrar till att övervinna nervösa besvär eller stressymptom. Antydningar om att spritkonsumtion stärker självförtroendet eller underlättar en otvungen kontakt med andra människor och liknande argumentering får inte förekomma. I reklam för vin skall stor försiktighet iakttagas med argumentering av detta slag. Prestigeargumentering och argumentering som vädjar till fåfången tillåts inte beträffande spritdrycker.

I vinreklam får sådan argumentering föras med stor försiktighet. Detta motiveras med att det i en reklam som direkt inriktar sig på övergång från spritdrycker till svagare drycker kan vara försvarligt med sådan argumentering. Slutligen får argumentering som knyter an till erotiska situationer inte förekomma vare sig i spritreklam eller vinreklam.

I riktlinjerna ges också särskilda bestämmelser om reklam som riktar sig till särskilda grupper i samhället. Helt i överensstämmelse med Internationella handelskammarens normer stadgas att argumentering som riktar sig till yngre åldersgrupper eller som kan befaras stimulera vin- och spritkonsumtion hos dessa grupper inte får förekomma. Vidare får uppgift eller antydning om att en spritdryck är lämpad att blanda med alkoholfria läskedrycker inte användas så att reklamen kan antas särskilt appellera till ungdom. Inte heller godtas uppgifter eller antydningar om att en spritdryck är lämpad att tillsätta exempelvis kaffe, te eller choklad.

Vin- och spritreklam som sker vid sportarrangemang eller som eljest på ett eller annat sätt anknyter till idrott eller sport får inte förekomma. Inte heller godtas reklam som anknyter till förande av fordon, navigering av fartyg eller flygplan. Intygsreklam för spritdrycker får inte förekomma. Vidare bör referenser till idoler eller andra kända personer undvikas. Under inga omständigheter får ungdomsidoler återopas.

Presentreklam till allmänheten tillåts inte. Pristävling får inte heller äga rum i vin- eller spritreklam.

När det gäller användande av olika reklammedier uttalas i riktlinjerna:

Film får inte användas för vin- och spritreklam. Detsamma gäller reklam genom högtalare eller liknande. Fasta ljusskyltar innehållande reklam för vin eller sprit får inte anordnas på gator, i tunnelbanor eller på andra allmänna platser så att det utgör en framträdande del av den offentliga miljön. Affischer för vin och sprit på gator, i tunnelbanor och på andra allmänna platser får ej vara större än omkring 70 x 100 cm. Affischerna får ej heller uppsättas i så stort antal på ett och samma affischeringsställe att de sammantag-

na gör ett alltför påträngande intryck. Som riktlinje härvidlag bör gälla att fler än omkring 15 affischer ej bör förekomma på affischeringsstället. All reklam för vin och sprit på offentlig plats bör präglas av särskild försiktighet i fråga om såväl argumentering som utformning.

Vid annonsering i dagspressen får annons för spritdrycker inte omfatta mer än 600 spaltmm och i veckopress och tidskrift inte mer än 3/4 sida. Mer än en annons för samma spritdryck får inte införas i ett och samma tidnings- eller tidskriftsnummer.

Reklammetoder som bygger på personlig hänvändelse till allmänheten är förbjudna enligt 20 § rusdrycksförsäljningsförordningen. Som direkt hänvändelse anses bl a personliga besök, utsändning av brev och direktadresserade trycksaker av reklamkaraktär liksom telefonsamtal.

Fråga om viss reklamåtgärd strider mot någon av de uppställda reglerna prövas av nämnden för granskning av rusdrycksreklam. Granskningsnämnden är tillsatt av Stockholms handelskammare. Granskningsnämndens funktion som rådgivande organ har i betydande omfattning utnyttjats av annonsörerna vid förhandsgranskning av planerad reklam. De anmärkningar mot enskilda annonser som nämnden tid efter annan ansett sig böra göra har enligt uppgift vid alla tillfällen lett till erforderliga korrigeringar.

Vidare kan konsumentombudsmannen ingripa mot reklam som står i strid med de normer som gäller enligt 1 § lagen om otillbörlig marknadsföring.

4.2.4 Öltreklam

Svenska bryggareföreningen är ett branschorgan för bryggerinäringen. För att reglera de olika bryggeriernas reklamåtgärder har bryggareföreningen beslutat att införa vissa restriktioner beträffande reklamen.

När det gäller starköl har föreningens medlemmar förklarat sig avstå från all reklam riktad till konsumenterna på den svenska marknaden under en försöksperiod om två år – med början den 1 april 1970. Enda undantaget är reklam inom utskänkingsställe.

Med reklam menas varje framställning i text eller bild som görs i försäljningsfrämjande syfte. I anvisningar rörande försäljning av starköl framhålls att starköl inte får lämnas som gåva i samband med bryggerirörelsen. Däremot får varuprov av starköl lämnas till restauratör. Det är inte tillåtet för bryggeri eller dess personal att söka förmå allmänheten att köpa starköl. Bryggeri eller dess personal får inte uppträda som ombud för kund vid inköp av starköl.

Alla kontakter angående försäljning, marknadsföring och dylikt av starköl skall ske med Systembolagets huvudkontor i Stockholm. Per telefon eller i samband med leverans får dock förfrågan göras i systembutikerna om leverans önskas vid leveranstur som är avsedd att göras vid viss tidpunkt. Aktiv försäljning av starköl till systembutikerna och där anställda får inte bedrivas. Således får endast de kvantiteter som skriftligen eller per telefon beställs från systembutiken levereras. Tillverkare av starköl får inte lämna Systembolagets anställda speciella förmåner, t ex särskilda rabatter på andra varor som tillverkaren säljer. Ej heller får varuprov, reklammaterial och dylikt lämnas till systembutikerna eller bolagets anställda.

Eftersom Systembolaget ensamt har rätt att sälja starköl, kan sådant öl köpas och hämtas endast i systembutik. Från bryggeri får starköl hemsändas till enskild konsument eller till restaurang, dock endast under förutsättning att kunden beställt starkölet i systembutik och Systembolaget beordrat hemsändning. Systembolaget beordrar inte hemsändning förrän kunden betalt varan till bolaget. Undantag gäller endast för restaurang som har kredit. På fordon som används för hemsändning av starköl får inte medföras större mängd starköl än som beordrats av Systembolaget för hemsändning eller för leverans till systembutik eller restaurang. Det åligger bryggeri att informera och instruera sin personal om gällande bestämmelser och anvisningar för starkölförsäljning och leveranser.

Systembolaget har gentemot bryggareföreningen förbundit sig att lämna informa-

tion om butikernas starkölssortiment genom att ta in hela starkölssortimentet i bolagets tryckta katalog. Vidare skall i flertalet butiker det starkölssortiment som säljs i butiken ställas ut i hyllfack med angivande av priser. Systembolaget äger inom ramen för det antal starkölmärken som ryms i varje butiks sortiment bestämma sortimentsammansättningen efter konsumenternas val; s k testförsäljning. Om Systembolaget gör övergångspropaganda i form av annonsering, skall bolaget vid sidan av vinet i minst två kampanjer om året framhålla ölet som alternativ till sprit. Systembolaget skall i de broschyrer som ingår i övergångspropagandan på samma sätt framhålla ölet. Systembolaget har vidare förbundit sig att verka för att bryggerier som inte tillhör bryggareföreningen samt utländska bryggeriföretag iakttar motsvarande bestämmelser. Om någon av bryggareföreningens medlemmar bryter mot de av föreningen utfärdade bestämmelserna rörande reklam och försäljning av starköl, har Systembolaget förbehållit sig rätt att avstänga denne medlem från testförsäljning under så lång tid som Systembolaget finner lämpligt.

Beträffande reklam för öl klass II A och II B har bryggareföreningen uppställt vissa regler som en rekommendation till medlemsföretagen. Reglerna trädde i kraft den 1 april 1970. I reglerna utsågs rent allmänt att ölreklamen bör syfta till att främja strävandena från det allmännas sida att få till stånd en övergång från alkoholstarka till alkoholsvaga drycker. För detta syfte skall ölreklamen verka genom saklig upplysning och med hjälp av lämpliga medier. Reklamen skall vara måttfull i fråga om såväl ordval som illustrationer. Ölreklamen skall vidare vara så utformad att den överensstämmer med de allmänna förhållningsreglerna i Internationella handelskammarens grundregler för reklam.

Beträffande reklamens innehåll stadgas att den inte får främja missbruk av alkoholhaltiga drycker och inte riktas till barn och ungdom. Det är vidare inte tillåtet att avbilda ungdom i reklamen på ett uppseendeväckande sätt eller att använda uttryckssätt som framkallar uppfattningen att öl är särskilt

lämpligt för ungdom. Argumentering som anknyter till romantiska situationer eller till sex appeal skall undvikas. Uttalanden eller bilder av personer som kan framstå som idoler för ungdom får inte användas i reklamen. Idrottsmän och artister inom nöjesbranschen får inte åberopas. Slutligen får reklamen inte ges en sådan utformning att den bibringar någon uppfattningen att öl befordrar hälsa och god kondition.

Vad angår reklammedel innehåller bryggareföreningens regler att reklam för öl överhuvudtaget inte får förekomma i publikationer, som huvudsakligen riktar sig till ungdom, inte heller får ölreklam förekomma vid tillställningar eller i utbildningsanstalter eller i lokaler och institutioner för ungdom. Vid sportarrangemang eller i sammanhang som på ett eller annat sätt anknyter till idrott eller friluftsliv får reklam för öl inte ske. Likaså är det förbjudet att göra reklam för öl i anknytning till motorism. Ölreklam får inte heller ske på sådant sätt att den stimulerar till konsumtion av öl på arbetsplatsen.

Fråga om reklamåtgärd strider mot någon av reglerna prövades tidigare av Näringslivets opinionsnämnd. Nu är det konsumentombudsmannen som kan föra frågan om ölreklam inför marknadsrådet.

Beträffande öl av klass I, s k lättöl, finns inga speciella regler för reklam och marknadsföring.

4.2.5 Reklamen för cigaretter och andra tobaksvaror

Som flertalet varor får tobaksvaror fritt marknadsföras i Sverige utan några legala begränsningar. Tobaksreklamen i form av märkesreklam är också en mycket vanlig företeelse. Som exempel kan nämnas att, enligt en av sociologiska institutionen vid Uppsala universitet gjord undersökning rörande reklamen under april månad 1969, tobaksannonserna i 10 olika veckotidningar upptog sammanlagt 45 010 spaltmm medan annonserna för mellanöl endast upptog 11 832 spaltmm. Med tanke på att rökning till övermått kan medföra risker för hälsan

har sedan 1965 vissa regler frivilligt tillämpats inom branschen beträffande utformningen av cigarettreklamen. De företag som säljer tobaksvaror på den svenska marknaden har sedermera bildat Svenska tobaksbranschföreningen. Nu gällande regler har tillämpats från 1.1.1970. En omarbetning av reglerna har sedermera skett efter samråd med socialstyrelsen. Vid omarbetningen har beaktats bestämmelserna i lagen om otillbörlig marknadsföring. Reglerna bygger på Internationella handelskammarens grundregler för reklam och är avsedda att utgöra en för branschen gällande etisk norm som anger de förfaranden som enligt föreningens uppfattning strider mot god affärsed eller på annat sätt är otillbörliga mot konsumenter eller näringsidkare. Reglerna gäller reklam för cigaretter och andra tobaksvaror riktad till konsumenter på den svenska marknaden. Med reklam avses "varje yttring av reklam i avsättningsfrämjande syfte".

Under rubriken Regler om reklambudskapets innehåll ges vissa allmänna regler om reklamen. Denna får inte främja överdrivet bruk av tobak och får inte riktas till barn och ungdom. Reklam för tobaksvaror skall utformas på ett återhållsamt och korrekt sätt. Argumentering i ord eller bild som är starkt suggestiv eller direkt påträngande bör undvikas. Reklamen får inte heller innehålla uttryck och formuleringar eller bilder av situationer och miljöer som kan antas vädja till tonåringar. Man får inte heller i reklamen använda uttalanden eller bilder av eller referenser till personer som kan framstå som idoler eller tongivande för ungdom under 21 år. Idrottsmän och artister inom nöjesbranschen får inte åberopas överhuvudtaget. Om man använder sig av fotografi eller annan avbildning av person i reklamen skall den fotograferade eller avbildade vara minst 30 år. Är det en fantasiperson skall bilden ge intrycket att personen i fråga är minst 30 år. Reklamen får inte vara sådan att den är ägnad att framkalla uppfattningen att det är nyttigt eller ofarligt att röka. Märkesreklamen får inte heller innehålla påståenden eller antydningar om att märket ifråga är mindre

skadligt för hälsan än annat tobaksmärke. Man får dock lämna uppgift om varans beskaffenhet.

Beträffande olika reklammedel innehåller branschföreningens regler att reklam för tobaksvaror inte får ske i medier som uteslutande eller huvudsakligen riktar sig till barn och ungdom. Reklam får därför inte ske i veckotidningar och andra publikationer som främst riktar sig till ungdom under 21 år, i idrottstidningar och på dagspressens idrottsidor, i annonsfilm eller stillbildeklarm på biografier, i utbildningsanstalter eller lokaler och institutioner för barn och ungdom, vid idrotts- och sporttävlingar samt andra tillställningar anordnade för ungdom. Föreningen fastställer årligen en förteckning över inte godtagbara publikationer.

Annonsering för ett tobaksmärke får inte ske i ett och samma tidnings- eller tidskriftsnummer på en yta överstigande sammanlagt 2 000 spaltmm i dagspress och en helsida i veckopress, fackpress eller annan tidskrift. Tobaksreklam är förbjuden i och på allmänna kommunikationsmedel, på järnvägs- och tunnelbanestationer samt på taxi-, buss- och spårväghållplatser med undantag för reklam på där befintliga försäljningsställen för tobak. Tobaksreklam får inte heller ske i sjukhus och andra vårdinrättningar.

Fråga om viss reklamåtgärd strider mot nu återgivna regler prövas av konsumentombudsmannen och marknadsrådet enligt bestämmelserna i lagen om otillbörlig marknadsföring. Marknadsrådet har nyligen beträffande vissa cigaretannonser meddelat förbud mot fortsatt annonsering av samma slag (beslut 18.10.1971).

Den som är tveksam om en påtänkt reklamåtgärd strider mot reglerna eller inte kan kontakta Konsultbyrån för marknadsrätt, som ger råd och anvisningar om reglernas tolkning och tillämpning.

4.3 *Andra skadliga varor än alkohol och tobak*

4.3.1 Gällande regler

Frågan om reklam begränsningar omfattar enligt direktiven ej endast annonser m m för alkohol och tobak utan avser all ”reklam och annan marknadsföring av varor som är skadliga eller på annat sätt olämpliga och vilkas spridning därför bör motverkas”. På annan plats i direktiven talas om ”begränsningar i den kommersiella reklamen som kan motiveras med omsorg om folkhälsan eller andra lika viktiga skäl”. I detta sammanhang nämns också reklamen för läkemedel.

Med reklam torde här avses kommersiell reklam, t ex broschyr och betald annons. Som sådan bör även anses etikett och utstyrelse av förpackning.

Uttrycket ”annan marknadsföring” omfattar andra åtgärder i säljfrämjande syfte, bl a inbjudningar till lotterier och pristävlingar eller erbjudanden om gåvor. Uttrycket kan också syfta på olika slag av sk smygreklam, t ex tidningsartiklar som innehåller beskrivningar, värderingar, jämförelser eller andra omnämmanden av varor. Sådan reklam förekommer särskilt i branschtidskrifter men återfinns ofta även i den övriga pressen. Utredningen har alltså att ta ställning till om även sådan reklam bör regleras utanför TF eller om en sådan åtgärd skulle kunna anses ”begränsa möjligheterna till information och åsiktsbildning i egentlig mening”, vilket icke vore förenligt med TF.

Här skall nu lämnas en redogörelse för bestämmelser om sådana varor som – utöver alkoholhaltiga drycker och tobak – kan rubriceras som skadliga.

Läkemedelsförordningen (1962:701) reglerar bl a tillverkning av och handel med läkemedel. I förordningen förstås med läkemedel sådan vara som är avsedd att vid invärtes eller utvärtes bruk förebygga, påvisa, hindra eller bota sjukdom eller sjukdomssymtom hos människor eller djur eller att eljest användas i samband med behandling av sjukdom, skada m m, allt under förutsättning att varan i ordningställts i bruksfärdigt

skick. Till läkemedel hör däremot i regel inte t ex mineralvatten, fruktsalter, halspastiller eller hygieniska och kosmetiska preparat.

I förordningen regleras särskilt s k farmaceutisk specialitet, varmed menas "standardiserat läkemedel, som är avsett att tillhandahållas förbrukaren i tillverkarens originalförpackning". Begreppet avser alltså konsumentförpackade läkemedel som – i motsats till preparat som beredes för viss person vid visst tillfälle – kan produktkontrolleras. Farmaceutisk specialitet får i regel inte säljas utan att vara registrerad hos socialstyrelsen. Registreringen kan förbindas med särskilda villkor till förebyggande av skada.

Bekämpningsmedel är, enligt bekämpningsmedelsförordningen (1962:703), ämnen och beredningar som är avsedda att användas till skydd mot egendomsskada, sanitär olägenhet eller dylikt, försakad av växter, djur, bakterier eller virus. Förordningen omfattar alltså bl a växtskyddsmedel, rättgifter, medel mot mal och flugor etc samt impregneringsmedel för trävirke och textilier. Som bekämpningsmedel anses i förordningen inte t ex läkemedel, konserveringsmedel för livsmedel etc, färger, fernissor eller tjäror. För försäljning och användning krävs registrering. Sådan sker hos giftnämnden, som också utövar högsta tillsynen över efterlevnaden av förordningen och de föreskrifter som meddelas i anslutning till den. Giftnämnden äger också själv meddela föreskrifter.

I giftförordningen (1962:702) ges regler om gifter och andra hälsofarliga varor. Med hälsofarliga varor förstås i förordningen "varje ämne eller beredning, som med hänsyn till varans egenskaper och användning kan befaras förorsaka död, sjukdom eller kroppsskada hos människor". Hälsofarliga varor indelas i gifter och vådliga ämnen. Till gifter hänförs dels ämnen som huvudsakligen används vid framställning av läkemedel och som av socialstyrelsen klassificerats som gift, dels annat hälsofarligt ämne vars hantering är förenad med synnerligen stor hälsorisk. Vådliga ämnen är övriga hälsofarliga ämnen. Som exempel på gifter må nämnas arsenik och kvicksilver. Vådliga ämnen är t ex ammo-

niak, T-sprit, vissa thinnertypor och olika syror. Särskilda regler gäller för försäljning av teknisk sprit m m (1963:654) och av thinner (1960:625).

Vid gränsdragningen mellan läkemedelsförordningen och bekämpningsmedelsförordningen, å ena, samt giftförordningen, å andra sidan, är varans eller ämnets förädlingsgrad avgörande. Under läkemedelsförordningen faller sålunda bruksfärdiga läkemedel medan de hälsovådliga substanser, som eventuellt ingår i läkemedlet, lyder under giftförordningen. På motsvarande sätt hänförs de bruksfärdiga medlen till bekämpningsmedelsförordningen, medan de hälsovådliga substanser som ingår i dessa medel regleras av giftförordningen. Förteckning över varor som omfattas av giftförordningen upprättas av giftnämnden, som också har högsta tillsynen över bestämmelsernas efterlevnad.

Narkotika behandlas i narkotikaförordningen (1962:704) och omfattar dels vissa läkemedel dels andra varor som förklarats skola anses som narkotika. Förordningen är således tillämplig på vissa varor och ämnen som i och för sig lyder under läkemedelsförordningens eller giftförordningens bestämmelser. Regeln är därvid, att sistnämnda förordningar gäller, om annat inte stadgas i narkotikaförordningen. Narkotika får endast införas, tillverkas, saluhållas och överlåtas för medicinskt och vetenskapligt bruk.

Även i livsmedel kan skadliga ämnen ingå. I livsmedelslagen (1971:511), som gäller från 1.1.1972, stadgas att livsmedel som saluhålles ej får ha sådan sammansättning eller beskaffenhet i övrigt att det kan antas vara skadligt att förtära, smittförande eller eljest otjänligt till människoföda.

Förordningen (1949:341) om explosiva varor reglerar bl a tillverkning och handel med sprängämnen, krut, ammunition, tändmedel och pyrotekniska varor. Föreskrifter och anvisningar på området meddelas av kommerskollegium.

Förordningen (1961:568) om brandfarliga varor behandlar bl a försäljning av olja och bensin. Även i dessa fall är kommerskollegium tillsynsmyndighet.

Om vapen finns bestämmelser i vapenförordningen (1949:340), som också innehåller vissa föreskrifter om förvärv och innehav av ammunition.

Radioaktiva ämnen och arbete med sådana regleras av strålskyddslagen (1958:110).

4.3.2 Föreskrifter om reklam

Internationella handelskammarens grundregler för reklam innehåller särskilda anvisningar i fråga om reklam för läkemedel och medicinsk behandling (medicinsk reklam). Av anvisningarna må följande återges. Reklam får inte innehålla framställning ägnad att vilseleda konsumenten om läkemedlets sammansättning, egenskaper eller verkan, om beskaffenheten eller verkan av den medicinska behandlingen eller om läkemedlets eller behandlingens lämplighet för angivet ändamål. Medicinsk reklam får inte innehålla överdrivna uppgifter och inte heller löfte om bot för sjukdom, om inte löftets riktighet kan objektivt dokumenteras. Inte heller får i reklam erbjudas läkemedel för eller råd beträffande behandling av sjukdom som kräver läkarvård. Reklam får inte heller avse diagnos eller behandling per korrespondens.

I socialstyrelsens anvisningar angående ansökningsförfarande m m för registrering av farmaceutiska specialiteter ges vissa regler för reklam. Till de uppgifter som skall ingå i en ansökan hör indikationer och dosering samt kontraindikationer och biverkningar. Dessa uppgifter bör enligt anvisningarna också ingå i den information och reklam som tillverkaren avser att föra, och därför bör han i samband med ansökningen meddela hur reklamen är tänkt att utformas i detta avseende.

Enligt 15 § läkemedelsförordningen kan registrering återkallas bl a om ”villkor för specialitetens tillhandahållande åsidosättes eller om specialiteten är föremål för reklam som innefattar oriktig, starkt överdriven eller vilseledande uppgift om specialitetens verkan eller egenskaper i övrigt”. I anslutning till detta stadgande anger socialstyrelsen vissa riktlinjer. Enligt dessa bör i all reklam hu-

vudvikten läggas vid förmedling av data medan allmänt formulerade värderingar bör användas sparsamt. Även meddelanden om biverkningar och kontraindikationer bör ägnas den största omsorg. Citat skall användas på sådant sätt att reklamen inte blir vilseledande.

Vid ansökan om registrering av farmaceutisk specialitet skall fogas bl a etiketter till samtliga förpackningsstorlekar.

Inom läkemedelsbranschen finns också interna regler. Dessa baseras på en överenskommelse, Code of conduct, som 1963 antogs av medlemmarna i sammanslutningen av läkemedelsindustrier i EFTA. För svensk vidkommande tillämpas t o m ännu strängare normer än denna överenskommelse innehåller. I Sverige får sålunda reklam för receptbelagda läkemedel förekomma endast i broschyrer och tidskrifter som riktar sig direkt till personer som äger utfärda recept (läkare, tandläkare och veterinärer). Dylika läkemedel bör således inte annonseras i några andra publikationer, inte ens i facktidsskrifter för t ex sjuksköterskor. De svenska reglerna, som enligt uppgift tillämpas lojalt, är inte utformade i skrift. I fråga om andra läkemedel, närmast sådana som tillreds i det enskilda fallet, gäller att annons för recept inte får förekomma. Detta gäller f ö inte endast recept på läkemedel utan även recept på homeopatiskt preparat.

Kontroll sker också av reklamen för s k hälsovårdsmedel. Till dessa hör hygienisk-kosmetiska preparat (hudvårds- och skönhetsmedel, tand- och munvårdsmedel samt hårvårdsmedel), läkemedel som är undantagna från läkemedelsförordningens bestämmelser, vissa vitaminpreparat, livsmedel som säljs under åberopande av hälsovårdsargument samt sjukvårdsartiklar, motionsredskap och andra apparater för hälsovård. Granskningen har tidigare utövats av stiftelsen Reklamgranskningen för hälsovårdsmedel (förut benämnd Reklamgranskningen för fria läkemedel), vars uppgift var att motverka reklam som kunde antas ägnad att vilseleda allmänheten i medicinskt hänseende eller från hälsovårdssynpunkter. Från och med 1971 har

stiftelsens förhandsgranskande verksamhet övertagits av Konsultbyrån för marknadsrätt, som annonsörer och tidningar kan rådfråga innan en annons, broschyr e dyl publiceras. För kontrollen av den redan publicerade reklamen svarar nu konsumentombudsmannen.

Reklamgranskningen för fria läkemedel har i fråga om annonsering för homeopati och homeopatiska preparat m m utfärdat vissa bestämmelser, som rekommenderats av Svenska tidningsutgivareföreningens styrelse. Ytterligare har stiftelsen utgivit en vägledning om reklam för vissa vitaminpreparat.

Även för den information och reklam som utgår till läkare gäller särskilda riktlinjer, vilka fastställts av Läkemedelsindustriföreningen (LIF) och Representantföreningen för utländska farmaceutiska industrier (RUF). I riktlinjerna uttalas att all läkemedelsinformation skall vara förenlig med gällande lag och med goda seder. Den skall även vara hederlig och vederhäftig, vilket innebär bl a att informationen inte får vara ägnad att vilseleda och att överdrivna påståenden ej får användas. Information genom trycksaker och annonser skall innehålla vissa uppgifter bl a om godkända indikationer samt eventuella biverkningar och kontraindikationer. För granskningen av informationen till läkarkåren svarar Nämnden för bedömning av läkemedelsinformation (NBL). LIF och RUF är huvudmän för nämnden och utser vardera tre ledamöter. De sex nämndledamöterna utser en från branschen fristående ordförande som bör vara jurist. Disciplinära åtgärder i anledning av nämndens yttranden ankommer på LIF och RUF, och som en yttersta påföljd kan förekomma att den felande utesluts som föreningsmedlem. Några disciplinära åtgärder lär emellertid hittills inte ha behövt vidtagas.

Frånsett den kontroll som görs av NBL utförs numera all granskning av den publicerade reklamen för läkemedel (och övriga hälsovårdsmedel) av konsumentombudsmannen.

Det finns inte några särskilda regler i fråga om reklamen för bekämpningsmedel, gifter

och vådliga ämnen. Vid ansökan om registrering av bekämpningsmedel skall fabrikanter dock lämna förslag till etikett och bruksanvisning, vilka skall granskas och fastställas av giftnämnden. Vidare stadgas att förpackningen skall vara märkt på sådant sätt att riskerna för förgiftning eller annan skada begränsas i möjligaste mån. Också i fråga om explosiva eller brandfarliga varor finns bestämmelser om märkning och om ansvar för den som inte följer dessa föreskrifter. Reklamen för de angivna varorna anses inte utgöra något problem. Inte heller lär några anmärkningar ha riktats mot reklamen för tex vapen. Reklam för narkotika, som inte samtidigt är läkemedel, torde ej förekomma.

1951 års livsmedelsstadga innehåller vissa bestämmelser om reklam bl a för ingredienser som kan anses skadliga.

Sålunda sägs i 6 § att vara inte får saluhållas under angivande av att den är lämplig som tillsats till livsmedel annat än om den enligt livsmedelsstadgan eller särskilt beslut får användas som sådan tillsats. Överträdelse straffas med böter. Bestämmelsen härrör ursprungligen från 1906 års giftstadga och infördes för att sätta stopp för det förfarandet att personer som säljer färg- eller konserveringsmedel av sådant slag, som inte får användas som tillsats till livsmedel, ändå anger, tex genom etikett eller bruksanvisning, att varan är avsedd för konservering eller liknande ändamål.

Bestämmelser om märkning av förpackning finns bl a i 78–82 §§.

Det finns i livsmedelsstadgan också andra bestämmelser om reklam. Dessa bestämmelser (33, 34 och 37 §§) gäller annonser m m som kan anses mer eller mindre vilseledande.

I reklam för livsmedel, som inte står under strängare kontroll av myndighet än som normalt gäller för sådana livsmedel, får enligt 33 § inte anges att varan står under myndighets kontroll. Förbudet motiveras med att en sådan uppgift kan vilseleda allmänheten att tro att kontrollen enbart gäller den reklamade varan.

I 34 § stadgas att på förpackning eller i reklam för vara får uttryck, som antyder att

varan innehåller vitaminer, mineralämnen e dyl, användas endast om arten och halten av dessa ämnen samtidigt anges. Bestämmelsen infördes för att komma tillrätta med reklam för "vitaminrika", "näringrika" etc livsmedel, som i realiteten inte är särskilt rika på dylika näringsämnen.

I 37 § sägs att, om viss benämning på en vara är förbjuden, får inte heller text annons eller annan reklam för varan innehålla bild e dyl som kan ge sken av att varan är den vara som utmärkes genom bilden. Stadgandet kan sägas utgöra ett komplement till regeln att text endast naturlig mjölk och naturligt smör får säljas under benämningarna mjölk och smör.

I anslutning till behandlingen av 33, 34 och 37 §§ uttalade chefen för inrikesdepartementet (prop 1951:63 s 171), att TF:s bestämmelser inte lade hinder i vägen för att införa föreskrifterna. Straff skulle således kunna utdömas vid sidan av TF, trots att brotten begåtts genom tryckt skrift.

1971 års livsmedelslag har till syfte att skydda konsumenterna mot skadliga eller på annat sätt från hälsosynpunkt otjänliga livsmedel. I lagen stadgas att som livsmedelstillsats endast får användas tillsats som godkänts för livsmedlet i fråga. Som komplement till stadgandet uttalas vidare att vara som inte godkänts ej får saluhållas som livsmedelstillsats. Bestämmelsen motsvarar 6 § livsmedelsstadgan och förbudet gäller även om livsmedlet inte kan antas vara otjänligt till människoföda. Livsmedel får inte heller utan särskilt tillstånd saluhållas under uppgift att det är särskilt lämpat för människor med behov av särskild kost på grund av ålder, sjukdom eller annat förhållande.

Ordet "saluhållande" i nya lagen omfattar inte annonsering eller annan reklam. I förslaget till ny livsmedelsstadga (SOU 1970:6) hade upptagits särskilda föreskrifter om reklam bl a i enlighet med 33, 34 och 37 §§ livsmedelsstadgan. Med anledning av detta förslag framhöll chefen för jordbruksdepartementet (prop 1971:61), att sådana uppgifter i reklam numera torde vara reglerade på ett tillfredsställande sätt genom lagen om

otillbörlig marknadsföring.

Livsmedelslagen innehåller också skärpta bestämmelser om märkning av färdigförpackade livsmedel. De ökade kraven på saklig konsumentupplysning är enligt departementschefen att se som komplettering till marknadsföringslagen.

Reklamen för andra varor som är skadliga eller på annat sätt olämpliga är i allmänhet inte föremål för någon reglering. Reklam för bl a utländska lotterier, däri inbegripet vinstförteckning, förbjuds i lotteriförordningen (1939:207) som i NJA 1961:715 tillämpats, trots att det där inte var fråga om en annons utan om en vanlig notis i en tidning. Nämnas kan också att reklamen för pornografi är begränsad till följd av bestämmelserna i TF 6:2 samt BrB 16:11 och 12, som ger möjlighet att straffa dels vissa fall av skyltning m m av pornografisk bild dels spridning av pornografika bland barn och ungdom.

4.4 Förhållandet mellan TF och reklam-begränsningarna

De tidigare omnämnda begränsningarna av reklam och annan varuinformation – i form av överenskommelser eller i författningar – kan på två sätt komma i konflikt med TF. Om någon påföljd kan drabba en felande annonsör, kan bestämmelsen härom strida mot stadgandet i TF 1:3 att missbruk av tryckfriheten endast får bedömas enligt TF. Ett stadgande som innebär att reklam eller annan information skall granskas innan varan får säljas kan också anses ogiltigt, nämligen därigenom att det är oförenligt med censurförbudet i TF 1:2.

Allmänt kan sägas att en fabrikant, som frivilligt gått med på en överenskommelse om begränsning av viss reklam och om påföljd för åsidosättande därav, i princip är bunden av denna överenskommelse. Hans åtagande att följa de bestämda begränsningarna och i annat fall underkasta sig angiven påföljd får betraktas som en handling vars giltighet endast är beroende av allmänna civilrättsliga regler. Annorlunda kan förhållandet vara om reglerna om re-

klam begränsning och påföljd för överträdelse därav tillkommit genom föreskrift av myndighet eller annat allmänt organ eller genom annan medverkan från sådant organs sida. Det skulle då kunna göras gällande att regleringen står i strid med bestämmelsen i TF 1:2 andra stycket. Med utgångspunkt härifrån skall om de tidigare nämnda reklam-begränsningarna anföras följande.

Reklamen för spritdrycker och vin begränsas av de särskilda riktlinjer som antagits av Nämnden för granskning av rusdrycksreklam och som accepterats av medlemmarna i Sveriges vinhandlareförening. Frånsett sådan reklam som faller under generalklausulen i 1 § lagen om otillbörlig marknadsföring kan den som åsidosätter bestämmelserna i riktlinjerna inte drabbas av påföljd; nämnden förfogar nämligen inte över några sanktionsmedel. Från tryckfrihetsrättslig synpunkt torde inte någon kritik kunna riktas mot de gällande reglerna.

I fråga om reklam i form av personlig hänvändelse till allmänheten gäller särskilda bestämmelser. Sådana förfaranden är som tidigare anförts förbjudna enligt 20 § 3 st rusdrycksförsäljningsförordningen och de kan enligt 84 § föranleda bötesstraff. Att utdöma straff för utdelning av ett tryckt reklamalster synes emellertid i vart fall inte vara förenligt med TF annat än om reklamen är otillbörlig mot konsumenterna.

Medlemmarna i Svenska bryggareföreningen har kommit överens att för tiden 1.4.1970—31.3.1972 avstå från all reklam för starköl till svenska konsument. Fabrikanterna har också godtagit att Systembolaget äger avstånga medlem, som bryter mot överenskommelsen, från testförsäljning under så lång tid som bolaget finner lämpligt. Eftersom det här torde vara fråga om ett frivilligt åtagande, kan det göras gällande, att bestämmelserna inte strider mot TF.

Reglerna för reklamen för öl klass II A och II B är utformade som rekommendationer av bryggareföreningen till medlemsföretagen. Reglerna innehåller inte några sanktioner, vilket innebär att reklam som är oförenlig med normerna inte kan drabbas av

påföljd, såvida den inte samtidigt är att anse som otillbörlig marknadsföring.

På samma sätt förhåller det sig med bestämmelserna för tobaksreklamen. Inte heller där förekommer några sanktioner utöver dem som lagen om otillbörlig marknadsföring erbjuder.

De begränsningar som läkemedelsreklamen är underkastad utgörs av överenskommelser men delvis finns de också fastslagna i 15 § läkemedelsförordningen. I den mån detta lagrum ger uttryck för samma uppfattning som lagen om otillbörlig marknadsföring torde någon kritik inte kunna riktas mot de stadgade sanktionerna. Däremot är det knappast förenligt med TF att med stöd av den angivna paragrafen ingripa mot t ex en saklig annons om receptbelagt läkemedel i en vanlig tidning, trots att detta förfarande strider mot de normer som tillämpas i branschen. Felaktig reklam till läkare och andra sk förskrivande personer kan som nämnts föranleda disciplinära åtgärder. Eftersom bestämmelserna i denna del har skapats av läkemedelsindustrierna själva och det således här är fråga om ett frivilligt åtagande, kan sanktionerna inte anses strida mot TF.

Sammanfattningsvis torde kunna sägas att helt frivilliga överenskommelser som erbjuder möjligheter till sanktioner kan godtas från tryckfrihetsrättslig synpunkt, medan det däremot är tveksamt hur långt myndigheternas medverkan till regler om reklam-begränsningar kan sträcka sig utan att man kommer i konflikt med TF:s principer.

Som tidigare redovisats förekommer ett flertal bestämmelser att information om varor i form av etiketter eller bruksanvisningar skall se ut på visst sätt. Sälunda skall etikett och bruksanvisning till bekämpningsmedel granskas och fastställas av giftnämnden. Särskilda bestämmelser om märkning och om ansvar vid åsidosättande av märkningsföreskrifterna finns också för explosiva eller brandfarliga varor. Även vid ansökan om registrering av farmaceutisk specialitet skall fogas etiketter för varan. I livsmedelslagen finns regler om märkning av varor och om ansvar för den som bryter mot dessa regler.

Det skulle kunna göras gällande att förhandsgranskning av etiketter strider mot censurförbudet i TF 1:2. I den mån bestämmelserna inte tillåter att annan etikett eller bruksanvisning än den fastställda får begagnas, skulle bestämmelserna också kunna sägas utgöra ett hinder mot spridning av tryckt skrift och alltså inte stå i god överensstämmelse med den i TF 1:2 andra stycket uttryckta grundsatsen. Det kan även ifrågasättas, om inte reglerna om ansvar för icke tillåten märkning stundom kan komma i konflikt med TF, nämligen stadgandet i 1:3 att missbruk av tryckfriheten endast får bedömas enligt TF. Visserligen lär en felaktig märkning av en vara som regel inte kunna anses som missbruk av tryckfriheten, men man kan dock tänka sig fall där en etikett eller texten på en förpackning kan förmedla ett budskap på sådant sätt att innehållet berör yttrandefriheten.

4.5 Bild- eller tillfällighetstryck

Som tidigare framhållits innehåller TF bestämmelser som förbjuder all form av censur. Det egentliga censurförbudet finns i TF 1:2 där det kort och gott dekreteras: "Någon tryckningen föregående granskning av skrift eller något förbud mot tryckning därav må ej förekomma". Denna bestämmelse kompletteras av ett förbud för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av skrifs innehåll hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten. Beträffande spridningen av tryckt skrift tillförsäkras i TF 6:1 varje svensk medborgare eller juridisk person rätt att själv eller med biträde av andra sprida sådan.

Med tryckt skrift avses allenast skrift som framställts i tryckpress. Till skrift hänförs också karta, ritning eller bild, även om den inte åtföljs av text. Begreppsbestämningen är allmänt hållen och dess närmare innehåll har fått lösas i praxis. Till tryck hänföres såväl stentryck och koppartryck som tryck framställt genom mindre offsetpress för kontorsbruk tex rotaprint och multigraf. Däremot betraktas inte i praxis som tryck mångfaldi-

gande genom maskinskrift, stencilering, hektografering, duplicering, ljuskopiering eller liknande metoder.

Övervakningen av innehållet i tryckt skrift sker genom justitieministern eller något av hans tryckfrihetsombud. För att möjliggöra kontrollen föreskrivs att varje boktryckare är skyldig att av allt han framställt vid tryckeriet avlämna granskningsexemplar. På varje tryckalster skall vidare utsättas tryckeriets namn eller firma, tryckningsorten och tryckningsåret. Från dessa bestämmelser finns emellertid visst undantag. Det gäller s k bild- eller tillfällighetstryck. Därmed förstås enligt TF 4:9 vykort och bildalbum, visitkort och notifikationer, adresskort, etiketter, blanketter, reklam- och emballagestryck samt annat affärstryck ävensom andra sådana tryckalster, allt under förutsättning att på grund av texten eller vad eljest framställes tryckfrihetsmissbruk kan anses uteslutet. Att detta undantag finns har sin historiska förklaring. 1812 års TF medgav i sin ursprungliga lydelse inte inrättande av boktryckeri annorstädes än "uti stad eller inom ett avstånd därifrån av högst en halv mil". Denna begränsning blev tidigt föremål för kritik, och 1870 års riksdag antog för sin del ett sedan 1867 vilande ändringsförslag. Enligt detta skulle denna begränsning helt upphöra. Kungl Maj:t vägrade sanktion. Som skäl härför åberopades att ändringen inte påkallades av något trängande behov och att det skulle medföra svårigheter att på varje ort med tryckeri finna lämplig person som kunde övervaka TF:s efterlevnad. Först 1900 utsträcktes rätten att anlägga tryckeri till köping. Eftersom från skyldigheten att utsätta boktryckarnamn, tryckort och årtal undantag gjorts beträffande bild- eller tillfällighetstryck drogs den slutsatsen att dessa alster inte heller inbegreps under skyldigheten att till övervakningsmyndigheten avlämna granskningsexemplar. På grund härav växte allt flera tryckerier upp både i städer och på landsbygden utan att gällande föreskrifter om anmälningsskyldighet vid inrättande av tryckeri iakttoogs. 1887 års förslag till ny tryckfrihetslag innehöll sådan bestämmelse

att den skedda utvecklingen godtogs. Justitieministern yttrade till statsrådsprotokollet: "På många orter inom landet finns redan nu inrättade sk accidenstryckerier för tryckning av etiketter, blanketter m m. Så länge från dessa tryckerier endast utgå sådana alster, å vilka boktryckarens namn, tryckningsort och årtalet ej behöva vara utsatta, böra de ej behandlas efter tryckfrihetslagen, utan i den ordning näringslagstiftningen föreskriver".

1912 års förslag till TF innehöll i 3:2 följande:

Boktryckerirörelse må drivas endast i stad eller köping, eller, å landsbygden, inom ett avstånd av högst sex kilometer från stadsplanlagda område.

Vad nu är sagt gälle icke om boktryckerirörelse, som endast innefattar framställande av handelstryck.

Till handelstryck hänföres i denna lag:

1. Adresskort, notifikationer, blankettryck, etiketter och därmed jämförliga tryckalster;

2. Prisförteckningar, affischer och därmed jämförligt affärstryck;

3. Stadgar, styrelse- och revisionsberättelser för stiftelser, bolag, föreningar och andra sammanslutningar;

4. Program för offentliga föreställningar och dylikt.

I förslagets 4 kap upptogs bestämmelser om att å handelstryck inte behöfde anges boktryckarens namn och firma, tryckningsorten och årtalet. Inte heller behöfde man avlämna granskningsexemplar av sådant tryck. 1912 års förslag förelades aldrig riksdagen men fick ligga till grund för det fortsatta reformarbetet.

I en kommentar till 1812 års TF uttalade härads-hövdingen J L Bååth om undantaget för accidenstryck följande:

Detta stadgande är i själva verket onyttigt och överflödigt enär de undantagna tryckalstern icke i laglig mening kunna betraktas som tryckskriffter, ehuru de åstadkommits genom tryck. — — —

I 1939 års betänkande (SOU 1939:32) föreslogs att ursprungsbeteckning ej skulle behöva utsättas å tryckalster, som vore att hänföra till tillfällighetstryck. Av sådana

tryckalster skulle inte heller arkiv- eller granskningsexemplar lämnas. Med tillfällighetstryck skulle enligt förslaget förstås i huvudsak detsamma som i 1912 års betänkande angivits som handelstryck; en förutsättning skulle dock vara att tryckalstren på grund av sitt innehåll kunde anses utesluta möjligheten av tryckfrihetsbrott. I yttranden över betänkandet anmärktes att definitionen på tillfällighetstryck borde förtydligas och inskränkas. I följd härav blev den 1941 antagna definitionen å tillfällighetstryck i jämförelse med 1939 års förslag avsevärt inskränkt. Dit hänfördes adresskort, etiketter, blankettryck, emballagestryck, visitkort, notifikationer ävensom därmed jämförliga tryckalster, allt under förutsättning att de på grund av sitt innehåll kunde anses utesluta möjligheten av tryckfrihetsmissbruk.

I 1947 års förslag till TF (SOU 1947:60) utvidgades i viss mån begreppet bild- eller tillfällighetstryck. Enligt förslaget avsågs med detta kartor, vykort och bildalbum, visitkort och notifikationer, adresskort, etiketter, blanketter, reklam- och emballagestryck samt annat affärstryck ävensom andra sådana tryckalster, allt under förutsättning att på grund av texten eller vad eljest framställes tryckfrihetsmissbruk kan anses utesluttet.

Detta förslag antogs sedan kartor utesluttits från begreppet bild- eller tillfällighetstryck.

I några av de stadgar och förordningar som ger bestämmelser rörande reklam och marknadsföring beträffande vissa såsom farliga eller olämpliga ansedda varor (se ovan 4.4) ges bestämmelser om förhandsgranskning av etiketter, bruksanvisningar o dyl Även om etiketter och andra påskriffter på förpackning i princip är att hänföra till bild- eller tillfällighetstryck, så följer därav endast att den som trycker ifrågavarande skrift inte behöver avlämna granskningsexemplar. Han behöver inte heller utsätta tryckeriets namn, tryckningsort och tryckningsår. Även om vissa tidigare uttalanden skulle kunna tolkas därhän att bild- eller tillfällighetstryck helt föll utanför TF:s bestämmelser, torde man

inte av nu gällande TF:s lydelse våga dra en sådan slutsats. TF:s bestämmelser om censurförbud, förbud mot tryckning av viss skrift på grund av dess innehåll, förbud mot spridningshämmande åtgärder o s v måste därför anses gälla även bild- eller tillfällighetstryck.

5.1 Inledning

Lagen (1970:412) om otillbörlig marknadsföring — marknadsföringslagen — ersätter delvis 1931 års lag mot illojal konkurrens men utgör samtidigt en skärpning av de tidigare bestämmelserna. Den nya lagens syfte är att möjliggöra ingrepp mot reklam och annan marknadsföring som kan anses otillbörlig mot i första hand konsumenterna. Lagen bygger på ett förslag av utredningen om illojal konkurrens i betänkanudet Otillbörlig konkurrens (SOU 1966:71).

Lagen innehåller i 1 § en s k generalklausul enligt vilken vitesförbud kan användas mot bl a viss reklam, medan andra bestämmelser i lagen stadgar straff för vissa speciella åtgärder vid marknadsföring.

Tillämpningen av lagen tillkommer flera myndigheter. I första hand svarar konsumentombudsmannen (KO) för ingripanden och han kan även föra upp frågor enligt generalklausulen inför marknadsrådet. Utövande av vite och tillämpning av straffbestämmelserna är emellertid förbehållet allmän domstol.

Även marknadsföringsåtgärder med internationell anknytning kan bli föremål för åtgärder enligt marknadsföringslagen och det avgörande är därvid om en åtgärd är inriktad på svensk publik. Generalklausulen bör enligt justitieministerns uttalande i propositionen (1970:57) kunna tillämpas på reklammaterial som producerats i utlandet och därifrån distribuerats till mottagare i Sverige.

Detta gäller vare sig reklamen är särskilt inriktad på Sverige eller vänder sig till en internationell publik, däribland den svenska. Däremot bör det inte vara möjligt att ingripa mot en annons i utländsk tidning, vilken inte primärt är avsedd för spridning i andra länder, även om vissa exemplar av tidningen skulle förekomma här i landet. Generalklausulen och straffbestämmelserna kan användas också mot annonsbyråer, som utför uppdrag åt utländska näringsidkare, och mot tidning som sprider reklamen.

5.2 Förhållandet till tryckfriheten

Utredningen om illojal konkurrens kom i sitt betänkande Otillbörlig konkurrens (SOU 1966:71) också in på tryckfrihetsrättsliga problem. I motiven konstaterade utredningen (s 87) att förslaget visserligen skilde sig från bestämmelserna i 1931 års lag med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens men att ingen av dessa olikheter var av sådan art att den föranledde en annan bedömning av förhållandet till tryckfriheten än den som gjordes 1931. Utredningen uttalade därefter:

Det väsentliga är nämligen enligt utredningens mening framställningens ändamål. Tryckfrihetssakkunniga framhöll att begagnandet av trycket som ett medel i den enskilda näringsverksamhetens tjänst ej krävde grundlagsskydd och att därför oredliga eller illojala yttranden och meddelanden ej borde kriminaliseras såsom tryckfrihetsbrott. Utredningens förslag avser reklam och andra

framställningar, vilka begagnas som medel i näringsverksamhet. Framställningen är inte ett mål i och för sig, inte en åsiktsyttring eller en upplysning som endast har ett kritiskt eller informativt syfte. Målet är vid säljverksamhet att öka egen eller minska annan näringsidkares möjligheter till förvärv av nyttigheter på gynnsamma villkor. — — När man använder en framställning såsom en konkurrenshandling bör därför enligt utredningens mening förfarandet falla utanför tryckfrihetsområdet. I motsats härtill står att man uttalar en åsikt eller lämnar en upplysning, vilket faller inom tryckfrihetsområdet.

Betänkandet sändes ut på remiss och ett flertal remissinstanser ansåg att det skulle bli svårt att dra gränsen mot vad som skulle regleras i tryckfrihetsrättslig ordning. Tidningsutgivareföreningen anförde att det tycktes finnas en tendens hos lagstiftaren att på bekostnad av TF vidga det område inom vilket kriminalisering av tryckt skrift ansågs tillätlig med stöd av vanliga regler i lag eller kungörelse. Föreningen kunde inte godta att man fortsatte på denna väg och avstyrkte att det stora område som den allt viktigare varuinformationen utgjorde skulle undantas från TF:s regler. Gränsdragningsproblemet borde enligt föreningen lösas så att vitesförbud och straff skulle få ådömas enligt lagförslaget då det var fråga om framställning i tryckt skrift endast om framställningen uppenbarligen saknade betydelse för information eller åsiktsbildning.

Departementschefen uttalade i propositionen till marknadsföringslagen, att det är av utomordentligt stor vikt att lagen inte tillämpas på ett sådant sätt att den kommer i konflikt med tryckfrihetsrättens principer. Departementschefen erinrade om att man enligt gängse uppfattning med stöd av bestämmelser i allmän lag kunde ingripa mot tryckta meddelanden, som var lagstridiga på annat sätt än såsom ett överskridande av gränserna för yttrandefriheten. Vidare anförde departementschefen:

Det är förenat med uppenbara svårigheter att dra en klar gräns mellan gärningar som skall exklusivt bedömas enligt tryckfrihetsförordningens regler och gärningar vilka visserligen har begåtts genom tryckt skrift

men ändå faller utanför det av tryckfrihetsförordningen reglerade området. Detta manar till försiktighet när det blir fråga om att vidga möjligheterna att med stöd av allmän lag ingripa mot gärningar som har begåtts genom meddelanden i tryckt skrift.

Vid tidigare överväganden rörande lagstiftningen mot illojal konkurrens har de tryckfrihetsrättsliga aspekterna ägnats stor uppmärksamhet. Under förarbetena till 1919 års lag i ämnet synes man ha utgått från en mycket vidsträckt tolkning av tryckfrihetsförordningen, vilket ledde till att lagen inte kom att innehålla någon bestämmelse alls rörande reklam och liknade framställningar. I 1931 års lag infördes emellertid regler härom, vilka utan inskränkning har ansetts tillämpliga även på meddelanden i tryckt skrift. Jag anser mig kunna utgå från att 1931 års lag inte i något avseende strider mot tryckfriheten. För denna ståndpunkt har jag stöd i bl a uttalanden i samband med tillkomsten av den nu gällande tryckfrihetsförordningen. Härav följer att regler som möjliggör ingripande mot sådana förfaranden som straffbeläggs i gällande lag mot illojal konkurrens inte möter några betänkligheter från tryckfrihetsrättslig synpunkt, medan man bör vara försiktig med att sträcka ut möjligheterna att ingripa till andra slag av handlingar.

Grunden för att ingripande mot reklam i tryckt skrift har ansetts kunna ske utan stöd i tryckfrihetsförordningen får ses däri att det här är fråga om åtgärder av utpräglat kommersiell natur, som inte avser nyhetsförmedlingen eller åsiktsbildningen i samhället. Bestämmelsen om reklam i 1931 års lag innehåller en rad rekvisit som markerar att vad som regleras där är rent kommersiella förfaranden. Sålunda krävs för att en uppgift skall vara straffbar att den avser uppgiftslämnarens affärsverksamhet eller däri utbudna varor eller prestationer, att den är ägnad att framkalla uppfattningen om ett fördelaktigt anbud samt att handlingssättet står i uppenbar strid med god affärssed.

Med anledning av det förslag som framlagts av utredningen om illojal konkurrens (SOU 1966:71) yttrade departementschefen:

Mot utredningens förslag att vidga möjligheterna till ingripande att omfatta inte bara oriktiga utan också vilseledande framställningar synes mig några invändningar inte kunna riktas från tryckfrihetsrättslig synpunkt. Även en utvidgning till framställningar som avser annan näringsidkares verk-

samhet eller där tillhandahållna varor och tjänster synes mig kunna godtas. Uppgifter av detta slag torde få anses vara av sådan rent kommersiell natur att de inte åtnjuter skydd enligt tryckfrihetsförordningen. Annorlunda förhåller det sig med sådana uppgifter om annan näringsidkare som saknar direkt samband med dennes näringsverksamhet, exempelvis upplysningar om hans ras, religion, politiska åskådning eller personliga förhållanden. Det är särskilt mot utredningens förslag, att upplysningar om sådana för näringsverksamheten i princip ovidkommande förhållanden skall kunna bli föremål för ingripande, som remisskritiken har riktat sig.

Enligt min mening har kritiken mot utredningens förslag i detta hänseende åtskilligt fog för sig. Meddelanden av detta slag är typiskt sett av sådan art som tryckfriheten avser att värna och vilkas straffbarhet alltså skall bedömas enligt tryckfrihetsförordningens regler. Utredningen hävdar för sin del att det väsentliga för om en viss framställning skall bedömas enligt dessa regler eller inte är framställningens ändamål. När en framställning används som konkurrenshandling skulle den därför enligt utredningens mening falla utanför tryckfrihetsområdet. Jag kan inte helt dela detta betraktelsesätt. För att en framställning skall kunna anses vara av sådan rent kommersiell art att den faller utanför tryckfrihetsområdet torde det inte vara tillräckligt att den faktiskt har lämnats i rent kommersiellt syfte. En sådan princip skulle kunna leda till avsevärda inskränkningar i den yttrandefrihet som tryckfrihetsförordningen avser att garantera. Utredningen torde följande inte heller själv vilja driva denna linje till sin spets, eftersom dessa förslag också ställer upp det rekvisitet att framställningen skall vara ägnad att påverka efterfrågan på eller utbudet av vara eller annan nytthet.

För egen del vill jag, med hänsyn till vad jag tidigare har sagt om vikten av att undvika en rättstillämpning som kan te sig tvivelaktig från tryckfrihetsrättslig synpunkt, förorda att ingripande mot reklam i tryckt skrift begränsas till sådana framställningar som har rent kommersiella förhållanden till föremål, dvs avser en näringsidkares affärsverksamhet eller där tillhandahållna varor och tjänster. Generalklausulen bör inte kunna användas för att ingripa mot reklam i tryckt skrift vilken är inriktad på att bibringa allmänheten vissa allmänna värderingar eller påverka dess allmänna beteende i viss riktning.

Departementschefens uttalande att in-

gripanden mot reklam i tryckt skrift borde begränsas till sådana framställningar som hade rent kommersiella förhållanden till föremål berördes av lagrådet i dess utlåtande över lagförslaget. Lagrådet yttrade därvid:

Denna inskränkning i befogenheten att ingripa när det gäller reklam i tryckt skrift framgår såsom nämnts ej av lagtexten, men detta är ej heller nödvändigt eftersom inskränkningen gäller direkt på grund av tryckfrihetsförordningen. Skulle mot förmodan ske ett ingripande som kan vara att anse såsom stridande mot tryckfrihetsförordningen, får ett förelagt vite inte utdömas.

Departementschefens uppfattning innebär principiellt sett att framställningar i tryckt skrift som har rent kommersiella förhållanden till föremål skulle vara oberörda av tryckfrihetsrätten. Uppfattningen vilar på tankegången att tryckfrihetsförordningen har en begränsad räckvidd. Enligt denna tankegång avser förordningen inte att reglera allt bruk av tryckta skrifter utan begränsar sig till sådant som hänför sig till tryckfrihetsrättens innebörd och syfte. Tankegången är erkänt riktig beträffande lagföring och bestraffning av sådant som förekommer i tryckt skrift.

Lagrådet tog även upp frågan om förbudsförfarandet i generalklausulen är förenligt med censurförbudet i TF 1:2 och uttalade:

Det skulle nu kunna påstås att stadgandet avser allt som enligt tryckfrihetsförordningen är att anse som tryckt skrift, oavsett om den har ett innehåll som faller inom den ovan angivna begränsningen eller ej. Frågeställningen synes inte tidigare ha blivit mera utförligt behandlad. Emellertid innebär ett uttalande av offentlighetskommittén (SOU 1967:28 s 30) att begränsningen gäller också i kapitlet 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen. Vidare märkes att den år 1960 utfärdade varumärkeslagen (1960:644) i 35 § innehåller bestämmelse om rätt för domstol att vid vite förbjuda en person att använda vilseledande varukännetecken. Av förarbetena synes inte framgå att man räknat med att tryckfrihetsförordningen skulle kunna utgöra något hinder härvidlag, ehuru varukännetecken kan vara att hänföra till tryckt skrift. Att vid antagande av den samtidigt tillkomna lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk däremot ansetts nödvändigt att i 1

kapitel 8 § andra stycket tryckfrihetsförordningen införa särskild hänvisning till nämnda lag torde förklaras av att det här i stället regelmässigt är fråga om sådant som faller inom begränsningen. — Vad särskilt angår den nu föreslagna lagstiftningen bör framhållas att möjligheten att meddela förbud enligt 1 § inte inträder annat än som följd av ett visst slags förfarande från en näringsidkares sida. Förbudsåtgärden kan från denna synpunkt sägas vara av mera repressiv än preventiv karaktär (jfr Eek, Nya tryckfrihetsförordningen s 47), vilket kan i sin mån motivera att man på förevarande område uppehåller samma begränsning som enligt vad förut anförts gäller vid lagföring och bestraffning av vad som förekommer i tryckt skrift. Detta synes också, praktiskt sett, vara den mest tillfredsställande ståndpunkten.

Med hänsyn till det anförda vill lagrådet följaktligen såsom sin mening uttala att stadgandena i 1 § om meddelande av förbud bör kunna godtas från tryckfrihetsrättslig synpunkt även utan tillägg till tryckfrihetsförordningen.

Tredje lagutskottet yttrade i utlåtande 1970:45:

I motionerna I:1171 av herrar Brundin och Ingvar Andersson samt II:1380 av fru Sundberg m fl yrkas under punkt B 1 att riksdagen beslutar att, såvitt gäller reklam i tryckt skrift, behörigheten för konsumentombudsmannen, marknadsrådet och allmän domstol utanför tryckfrihetsprocessen skall begränsas till framställning, som uppenbarligen saknar betydelse för sådan information och åsiktsbildning som ingår i den allmänna opinionsbildningsprocessen.

Till stöd för yrkandet åberopar motionärerna att, då det framlagda förslaget inte kan anses ge tillräcklig vägledning för rättstillämpningen i fråga om gränsdragningen mellan tryckfrihetsförordningen och den nya lagen om otillbörlig marknadsföring, en rad svårbedömda gränsfall kan förutses uppkomma under ett inledande skede av lagens tillämpning. Det synes därför motionärerna önskvärt att det i motiven till lagen anges att den tryckfrihetsrättsliga ordningen ges företräde vid eventuella kollisioner.

I motionen I:1173 av fru Segerstedt Wiberg berörs också frågan om förhållandet till tryckfriheten. Sålunda yrkar motionären att riksdagen vid antagande av förslaget till lag om otillbörlig marknadsföring uttryckligen anger, att tryckt skrift, vilken enbart förmedlar spridning av marknadsföringsåtgärd, i

princip inte omfattas av lagstiftningen, enär i sådant fall det tryckfrihetsrättsliga ansvaret är till fyllest.

Förhållandet mellan lagstiftning av förevarande slag och tryckfriheten har varit föremål för åtskillig uppmärksamhet i lagstiftningssammanhang. Tryckfriheten såsom den garanteras av tryckfrihetsförordningen har till syfte att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning och utgör därmed en av grundvalarna för vårt demokratiska samhällsskick. Utskottet vill kraftigt understryka att det självfallet inte får komma i fråga att den föreslagna lagstiftningen tillämpas på ett sätt som innebär intrång på det av tryckfrihetsförordningen sålunda skyddade området. Framställningar som har rent kommersiella förhållanden till föremål dvs avser en näringsidkares affärsverksamhet eller där tillhandahållna varor och tjänster, är inte av sådan art som tryckfriheten avser att värna och enligt en tankegång, som är erkänt riktig, omfattas inte heller dylika framställningar av tryckfrihetsrätten när det gäller lagföring och bestraffning. Jämväl i fråga om bestämmelserna i 1 kapitel 2 § tryckfrihetsförordningen om att någon tryckningen föregående granskning av skrift eller något förbud mot tryckning därav ej får förekomma torde, som framgår av lagrådets yttrande, motsvarande begränsning gälla på förevarande område. Om ingripande mot reklam i tryckt skrift därför begränsas till sådana framställningar som har rent kommersiella förhållanden till föremål och inte är inriktade på att bibringa allmänheten vissa allmänna värderingar eller påverka dess allmänna beteende i viss riktning torde, såsom departementschefen framhållit, en rättstillämpning som kan te sig tveivelaktig från tryckfrihetsrättslig synpunkt undvikas. Utskottet vill i sammanhanget också peka på den garanti mot att tryckfrihetsrättsliga principer inte åsidosätts, som ligger i att utdömande av vite, varmed förbud enligt lagen förenats, anförtrotts åt allmän domstol. Skulle mot förmodan ske ett ingripande som kan vara att anse som stridande mot tryckfrihetsförordningen får ett förelagt vite inte utdömas.

Med hänvisning till vad sålunda anförts synes någon riksdagens åtgärd inte påkallad i anledning av yrkandet under B 1 i motionerna I:1171 och II:1380. Jämväl motionen I:1173 får anses besvarad genom vad utskottet ovan uttalat.

Riksdagen biföll utskottets hemställan på dessa punkter.

När det gäller frågan om åsiktsannonser och textreklam skyddas av tryckfriheten eller om marknadsföringslagen kan tillämpas förarbetena inte någon tydlig vägledning. I Bernitz – Modig – Mallmén, Otitillbörlig marknadsföring, uttalar härom (s 99 f):

Avgränsningen för vad som är tryckfrihetsrättsligt skyddat är inte knuten till den form ett budskap ges utan till dess innebörd. Det saknar i och för sig betydelse om budskapet placeras på betald plats i en tidning eller tidskrift. Gränsen går alltså inte mellan redaktionell text och annonser. En valannons från ett politiskt parti är tex tryckfrihetsrättsligt skyddad, under det att en notis med karaktär av PR för ett visst företag kan vara av rent kommersiell natur och bli föremål för ingripande enligt generalklausulen trots att notisen givits formen av redaktionell text.

Allmänt kan sägas att det torde vara nödvändigt att göra en individualiserad bedömning i gränfallen. Detta synes bli gälla när ett budskap av rent kommersiell art kopplas samman med en meningsyttring av mer allmän karaktär med opinionsbildande syfte. Eftersom tryckfrihetsförordningens gränser bestäms av vad som berör yttrandefriheten och därmed nyhetsförmedlingen och åsiktsbildningen torde det finnas utrymme för ett särskiljande av de rent kommersiella momenten i ett sådant sammansatt budskap. Det torde inte kunna godtas att marknadsföringslagens regler kringgås genom att näringsidkare söker klä kommersiellt inriktade meddelanden om vad de kan erbjuda konsumenterna i skepnaden av en opinionsyttring.

Däremot skyddas enligt författarna konsumentupplysning och varurecensioner av TF, under förutsättning dock att informationen utgår från andra än producenter och distributörer. Av detta följer bl a att man i regel inte kan ingripa mot konsumentupplysning som är ovederhäftig.

5.3 Generalklausulen

Inom näringslivet har länge förekommit en självsanering för att komma till rätta med oarter bland reklamalstren och därvid har man, främst genom Näringslivets opinionsnämnd, skapat ett utomrättsligt norm-

system, som bygger på Internationella handelskammarens grundregler för reklam.

Generalklausulen innebär att marknadsrådet vid vite kan förbjuda näringsidkare att fortsätta med reklamåtgärd eller annan marknadsförande handling som genom att strida mot god affärssed eller på annat sätt är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare. Förbudet lär även kunna riktas mot tidningar och tidskrifter, som alltså kan förbjudas att ta in annonser som förklarats otillbörliga.

Hänvisningen till god affärssed markerar att det existerande utomrättsliga systemet skall vara normerande för lagens tillämpning, något som också bör göra det lättare för företagarna att förhandsbedöma sina reklaminsatser. Uttrycket "god affärssed" visar även, liksom ordet "otillbörlig", att prövningen är av etisk art. I enlighet med grundreglerna för reklam skall man kräva att reklamen är hederlig och vederhäftig. Framställningar som inte uppfyller vederhäftighetskravet och som är ägnade att påverka efterfrågan på en vara eller tjänst kan förbjudas med stöd av generalklausulen. Den vikt man fäster vid kravet på vederhäftighet framgår även av att man vid prövningen enligt generalklausulen skall tillämpa en omvänd bevisbörda. Det strider alltså mot generalklausulen att använda framställningar vilkas innehåll inte kan verifieras.

Kravet på vederhäftighet innebär i första hand att en framställning inte får vara oriktig. Emellertid kan reklam vara objektivt sann men ändå verka vilseledande på konsumenterna, tex emedan viktiga upplysningar förtigits. Även mot sådana reklamåtgärder kan marknadsrådet ingripa med stöd av generalklausulen.

I linje med kravet på vederhäftighet vid marknadsföring ligger departementschefens uttalande att överdrifter i reklamen bör motverkas. Överdrifter är ibland av den karaktären att uppgifterna inte rimligen kan tas på allvar och de är då tämligen oförargliga. Även i andra fall kan man se på överdrifter med visst överseende. Om ett lågprisföretag annonserar om "stans lägsta priser" utan att

direkt kunna bevisa att påståendet är sant, är det enligt departementschefen inte säkert att ett sådant påstående bör förbjudas enligt generalklausulen.

Särskilt högt bör kraven på hederlighet och vederhäftighet ställas om kunden, som t ex vid postorderförsäljning, saknar möjlighet att i förväg besiktiga varorna. Likaså ställs stora fordringar på reklamen för varor som påstås ha medicinska verkningar, såsom t ex vitaminpreparat och halstabletter. Användningen av intyg och utlåtanden i reklam skall i enlighet med grundreglerna ske med viss försiktighet.

Jämförelser mellan olika varor är tillåtna men förutsätter i särskilt hög grad att uppgifterna är riktiga och representativa. En korrekt utförd jämförelse kan, framhöll departementschefen, vara av stort värde för konsumenterna som vägledning i valet mellan olika varor och tjänster. Att som ett led i en jämförelse lämna negativa upplysningar om de varor och tjänster som en konkurrent tillhandahåller betraktas inte som otillbörligt mot denne om det sker i korrekta former.

I propositionen sägs att generalklausulen inte är avsedd att användas mot förfaranden som i och för sig är straffbara enligt annan lagstiftning, exempelvis anordnande av lotteri i strid mot bestämmelserna i lotteriförordningen eller saluförande av livsmedel utan iakttagande av reglerna i livsmedelsstadgan. Formellt sett finns det emellertid intet som hindrar att en sådan åtgärd provas av marknadsrådet. Förbud kan också meddelas mot en vilseledande annons som skulle kunna föranleda ansvar för bedrägeri.

En begränsning i generalklausulens användningsområde ligger i att den ej omfattar reklam som visserligen strider mot god affärs sed men som ändå ej är otillbörlig mot konsumenterna eller konkurrenter.

5.4 Straffbestämmelser

Vissa handlingar som kan förbjudas enligt generalklausulen är också möjliga att bestraffa med stöd av 2–4 §§ marknadsföringslagen.

Sålunda kan vilseledande framställningar i reklam och annan marknadsföring föranleda straff enligt 2 §. Bestämmelsen är en komplettering till generalklausulen och möjliggör en lämplig reaktion, t ex då en företagare använder en framställning som förbjudits när den använts av en annan näringsidkare. Till skillnad från generalklausulen gäller straffstadgandet emellertid endast uppsåtliga förfaranden. Ibland kan en vilseledande framställning i reklam samtidigt utgöra t ex bedrägeri och i sådana fall uppkommer en konkurrenssituation, där såväl brottsbalken som marknadsföringslagen kan bli tillämplig. Straffbestämmelsen ersätter också den tidigare regeln i BrB 9:8 om ansvar för oredligt förfarande som inte medfört skada.

Enligt 3 § kan straff drabba näringsidkare som erbjuder konsument att mot märke eller annat bevis, vilket utlämnas vid försäljning av vara eller tjänst, erhålla annat än pengar. Det är här fråga om tilläggserbudanden som meddelas på varuförpackning eller genom annonsering. Paragrafen gäller endast sådana fall då beviset tillhandahålls vid försäljning av vara eller tjänst. Den omfattar således inte utdelning till hushåll av kuponger som berättigar till rabatt vid inköp av viss vara och inte heller berörs motsvarande kuponger i tidningsannonser. I paragrafen har också gjorts undantag för bevis som ger rätt endast till översyn, reparation eller liknande av den vara köpet avser.

Andra former av kombinationsutbud kan bestraffas enligt 4 §, som innehåller påföljd för näringsidkare som bjuder ut två eller flera varor för gemensamt pris eller erbjuder konsument att vid köp av en vara förvärva också annan vara utan ersättning eller mot särskilt lågt pris. En förutsättning för straffbestämmelsen är att varorna uppenbart saknar naturligt samband. På grund därav anses det tillåtet att tillsammans sälja flera varor med gemensamt användningsområde och att vid försäljning av en vara bifoga en annan vara, som inte skall användas tillsammans med huvudvaran men som ändå typiskt sett är av intresse för den som begagnar huvudvaran. Ytterligare en förutsättning för straffbarhet är

att förfarandet skall försvåra för konsumenten att bedöma erbjudandets värde. Från paragrafens tillämpningsområde undantas därigenom bagatellartade erbjudanden, där tilläggsförmånen har obetydligt värde jämfört med huvudvaran.

5.5 Förfarande m m

I propositionen uttalas att KO i första hand bör försöka komma till rätta med otillfredsställande handlingar på frivillig väg. Han bör således höra den som anmärkningen riktas mot och försöka få denne att frivilligt avstå från att fortsätta verksamheten. Han har också möjlighet att i mindre viktiga fall själv meddela vitesförbud. I principiellt viktiga fall och i situationer, där det gäller att snabbt kunna avbryta ett förfarande, kan KO direkt påkalla ingripande från marknadsrådet, som därvid har möjlighet att meddela interimistiskt vitesförbud.

Det ankommer som regel på KO att avgöra om ett förfarande skall föranleda förbudstalan hos marknadsrådet eller åtal vid allmän domstol.

Regeln är att talan i allmänhet förs hos marknadsrådet och att möjligheten att väcka åtal utnyttjas endast då straffpåföljd är motiverad av allmän- eller individualpreventiva skäl. Allmänt åtal för brott mot lagen får väckas endast efter anmälan eller medgivande av KO.

Talan om utdömande av vite förs vid allmän domstol, åt vilken det också är förbehållet att tillämpa straffstadgandena. I samband med talan inför domstol kan denna förordna att vilseledande framställning på t ex vara, förpackning eller reklamtryck skall utplånas eller ändras.

Det ankommer också på domstol att pröva frågor om skadestånd. Sådant kan åläggas den som bryter mot ett förbud som meddelats enligt generalklausulen eller den som gör sig skyldig till brott mot lagen. Rätt till skadestånd tillkommer endast konkurrerande näringsidkare. Konsument som vill kräva skadestånd är hänvisad till att föra särskild talan antingen som kärke i tvistemål eller

som målsägare vid åtal för t ex bedrägeri.

5.6 Näringsfriheten

Alltsedan den ekonomiska liberalismens genombrott i mitten av 1800-talet har näringsfrihet ansetts vara en självklar sak. 1864 års näringsfrihetsförordning upphävdes också 1968 utan att ersättas av någon ny lagstiftning. Trots avsaknad av lagregler på detta område råder i princip full frihet för svenska medborgare att driva näring och utöva yrke om inte uttryckliga hinder stadgats däremot. Naturligtvis måste friheten att driva näring och utöva yrke vara underkastad åtskilliga inskränkningar. Många skilda intressen gör sig ju gällande ur säkerhets-, hälsovårds-, arbetarskydds- och ordningssynpunkt. Dessa inskränkningar kan ha formen av direkta förbud för viss verksamhet, t ex alkohollagstiftningen, vapenförordningen och 1959 års förordning med förbud att inneha vissa stilletter. Också lagar som inte innebär direkt förbud för viss verksamhet kan emellertid verka mer eller mindre inskränkande i friheten att driva viss näring eller utöva visst yrke. Många gånger har dessa bestämmelser formen av tillståndstvång med eller utan särskilda kompetensvillkor. Enligt allmänna ordningsstadgan fordras tillstånd av polismyndighet innan allmän plats tas i anspråk för försäljningsstånd, ställningar o dyl. Den närmare utformningen av ordningsreglerna meddelas i lokala ordningsstadgar för kommun eller del därav. Vid meddelande av sådana föreskrifter skall enligt uttrycklig bestämmelse i allmänna ordningsstadgan tillses, att därigenom inte lägges onödigt tvång på allmänheten eller eljest görs obefogad inskränkning i den enskildes frihet. En ganska väsentlig inskränkning i friheten att driva näring har som nämnts tillkommit genom lagen om otillbörlig marknadsföring. Även lagen om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsningar inom näringslivet kan sägas inskränka näringsfriheten. Å andra sidan ger denna lagstiftning också vissa garantier för näringsfriheten genom att förbjuda vissa for-

mer av konkurrensbegränsning och genom att ålägga marknadsrådet att genom förhandling söka undanröja skadliga verkningar av konkurrensbegränsning. Med skadlig verkan av konkurrensbegränsning förstås enligt lagen att konkurrensbegränsningen på ett ur allmän synpunkt otillbörligt sätt påverkar prisbildningen, hämmar verkningsförmågan inom näringslivet eller försvårar eller hindrar annans näringsutövning. I betänkande SOU 1951:27 och 28 anförde de sakkunniga bl a:

Såsom framgått av hela den föregående diskussionen avser lagstiftningen sådan konkurrensbegränsning, som åstadkommes av en eller flera företagare. Som företagare räknas härvid även statliga och kommunala företag, t ex affärsdrivande verk och stats- och kommunalägda bolag. Däremot riktar sig lagstiftningen icke mot av offentliga organ genomförda regleringar inom näringslivet, t ex sådana som genomförts av säkerhetsskäl eller av hygieniska skäl eller en sådan nyetableringsreglering, som åstadkommits exempelvis inom tobakshandeln, oavsett att den offentliga regleringen medför en konkurrensbegränsning. Uppenbart är sålunda att sådan konkurrensbegränsning inom näringslivet, som är det direkta och avsedda resultatet av offentliga regleringar eller som är en ofrånkomlig och vid regleringens genomförande beaktad följd av densamma, icke kan betraktas såsom skadlig i lagens mening. Däremot bör sådan konkurrensbegränsning, som har karaktär av indirekt och icke avsedd och i alla händelser icke ofrånkomlig följd av en offentlig reglering, kunna upptagas till behandling inom näringsfrihetsnämnden (numera marknadsrådet). Detta gäller t ex om en konkurrensbegränsning, som ursprungligen beror på vissa statliga skyddsföreskrifter, drivs längre, än vad som för ifrågavarande ändamål varit avsett och är erforderligt, eller om den utnyttjas på olämpligt sätt. Som redan framhållits kan det i vissa fall visa sig lämpligt, att näringsfrihetsnämnden upptar en förhandling med sådana offentliga organ, som svara för en viss reglering eller övervaka tillämpningen av säkerhetsföreskrifter.

Chefen för handelsdepartementet yttrade i proposition (1953:103 s 226) bl a:

De statliga regleringar, som av olika skäl befinns nödvändiga, bör alltså utformas på ett sådant sätt att konkurrensen ej hämmas i större utsträckning än nödvändigt. Att dessa

synpunkter beaktas, då redan bestående regleringar överses eller fråga blir om nya, är högeligen angeläget. Av vikt är också att tillämpningen av befintliga offentliga regleringar sker på sådant sätt, att konkurrensen ej i onödan begränsas. Enligt min mening bör näringsfrihetsrådet kunna träda i förbindelse med de myndigheter, som närmast sysslar med sådana regleringar, och söka verka för att den fria konkurrensen såvitt möjligt tillgodoses. Rådet bör i detta hänseende jämväl kunna hänvända sig till Kungl Maj:t med framställningar om rättelse. Att i rådets uppgift ingår en dylik allmän bevakning av intresset av fri konkurrens bör fastslås i dess blivande instruktion.

Näringsfriheten kan som ovan nämnts inte få lägga hinder i vägen för statsmakterna att på näringslivets område ingripa reglerande ur skilda synpunkter t ex ekonomiska, sociala, polisiära och sanitära. Stundom ingår det såsom ett väsentligt led i de offentliga regleringarna att begränsa den fria konkurrensen. I andra fall uppkommer en begränsning av konkurrensen som en biverkan av regleringen. Det är tydligt att ett förbud att göra reklam för exempelvis mellanöl måste verka konkurrensbegränsande trots att huvudsyftet med ett sådant förbud är att minska efterfrågan på denna vara. Något hinder att införa reklamförbud eller föreskriva reklaminskränkningar för vissa som skadliga eller olämpliga ansedda varor kan inte sägas föreligga ur näringsfrihetsrättslig synpunkt. I sammanhanget måste dock beaktas de sakkunnigas och departementschefens uppfattning att de inskränkningar i den fria konkurrensen som blir en följd av en sådan lagstiftning inte bör göras större eller tillämpas på sådant sätt att konkurrensen i onödan begränsas.

6.1 Inledning

6.1.1 Utredningens allmänna bedömningar

I förevarande betänkande upptar utredningen till behandling förhållandet mellan tryckfrihetsförordningen (TF) och reklamen. Enligt direktiven har utredningen att därvid söka utforma sådana grundlagsregler att man får dels möjlighet att ingripa mot reklam och annan marknadsföring av varor, som är skadliga eller på annat sätt olämpliga och vilkas spridning därför bör motverkas, dels en mera klarläggande reglering än nu av möjligheterna att ingripa mot reklam och andra marknadsföringsmetoder, som är att anse som otillbörliga från konsumentsynpunkt.

I TF 1:1 stadgas, att var och en har rätt att i tryckt skrift meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst. I all reklam finns också mer eller mindre rent informativa inslag. Det kan vara priset på en vara eller uppgifter om dess beskaffenhet. I viss grad torde reklam kunna påverka människors konsumtion och levnadsvanor. Därigenom kan den också vara opinions- och åsiktsbildande, om dessa begrepp inte tolkas för snävt. Som exempel kan anföras, att den omfattande ölreklam som bedrevs i mitten av 1960-talet torde ha medverkat till att i synnerhet det nya mellanölet blev en sällskapsdryck. Det kan med skäl antagas att så inte blivit fallet i samma utsträckning, om

inte reklamen bidragit till att få konsumenterna att ändra uppfattning om öl. Naturligtvis är det svårt, om inte omöjligt, att avgöra vad som leder till ändrad åsikt i en fråga. Alla utsätts dagligen för påverkan genom olika massmedier, från omgivningen osv. Reklamen är härvid en av många faktorer som kan påverka levnadsvanor och allmänna värderingar.

Om och i den mån TF är tillämplig på reklam i tryckt skrift kommer också reklamen i åtnjutande av det grundlagsskydd för tryckfriheten som TF erbjuder. Det skulle sålunda inte gå att utan ändring av TF införa bestämmelser om censur eller förhandsgranskning av annonser o d. Inte heller skulle man genom lagstiftning vid sidan av TF kunna genom straffbestämmelser åstadkomma att reklamen utformas på visst sätt. Det nu förevarande problemet torde inte ha varit aktuellt vid tidigare tryckfrihetsförordningars tillkomst. Vad dessa avsåg att skydda var det fria ordet, den fria kritikrätten och opinionsbildningen i egentlig mening. I detta sammanhang må återges vad 1944 års tryckfrihetssakkunniga därom uttalade (SOU 1947:60 s 119):

Tryckfriheten har i första rummet till uppgift att säkerställa en fri nyhetsförmedling och en obeskuren politisk debatt, och det är denna uppgift som föranlett att tryckfriheten, såsom en förutsättning för ett fritt samhällsskick, reglerats i grundlag. I nära samband med tryckfrihetens politiska uppgift står dess betydelse ur en mera

vidsträckt kulturell synpunkt såsom grundval för en allmän upplysning. Som missbruk av tryckfriheten upptagas yttranden eller meddelanden, som äro menliga för staten eller samhällslivet eller som kränka den enskilde medborgaren. Däremot har tryckfrihetsförordningen icke tagit som sin uppgift att i alla avseenden reglera bruket av tryckta skrifter. Begagnandet av trycket såsom ett medel i den enskilda näringsverksamhetens tjänst kräver ej grundlagsskydd.

Vid tillkomsten av 1970 års lag om otillbörlig marknadsföring ansågs bestämmelserna i denna lag inte stå i strid med TF. Departementschefen framhöll (prop 1970:57 s 66 f), att grunden för att ingripande mot reklam i tryckt skrift ansetts kunna ske utan stöd i TF fick ses däri, att det här var fråga om åtgärder av utpräglat kommersiell natur, som inte avsåg nyhetsförmedlingen eller åsiktsbildningen i samhället. Han underströk emellertid vikten av att undvika en rättstillämpning som kunde te sig tvivelaktig från tryckfrihetsrättslig synpunkt. Med hänsyn härtill begränsades marknadsföringslagens bestämmelser om ingripande mot reklam i tryckt skrift till sådana framställningar som hade rent kommersiella förhållanden till föremål. Marknadsföringslagens generalklausul borde enligt departementschefen inte kunna användas för att ingripa mot reklam i tryckt skrift vilken var inriktad på att bibringa allmänheten vissa allmänna värderingar eller påverka dess allmänna beteende i viss riktning. Departementschefen påpekade härvid, att det hade diskuterats om det var möjligt att utan direkt stöd i TF meddela förbud mot att reklam över huvud bedrivs för vissa slag av varor, vars bruk av sociala eller liknande skäl inte borde uppmuntras, såsom tobaksvaror och alkoholhaltiga varor. Han ansåg emellertid sig inte ha anledning att i samband med förslaget till marknadsföringslag gå in på denna fråga; den då aktuella lagstiftningen skulle nämligen över huvud inte medge ingripanden som grundades på att de marknadsförda varorna ansågs skadliga eller på annat sätt olämpliga och att deras spridning därför borde motverkas.

Av det anförda framgår att delade meningar kan råda om i vilken utsträckning TF hindrar ingripande mot reklam i tryckt skrift. Så mycket står emellertid enligt utredningens mening klart, att ett totalförbud mot reklam för viss vara inte är möjligt utan ändring i TF. Det är också mindre tillfredsställande att frågan huruvida ett förfarande faller under TF eller ej skall vara beroende av en tolkning av syftet med TF. Utredningen anser därför att i TF bör införas bestämmelser av sådant innehåll, att frågan om och i vilken mån reklam i tryckt skrift faller under TF kan bedömas med stöd av uttryckliga bestämmelser i TF.

Utredningen anser att några principiella hinder från tryckfrihetssynpunkt inte föreligger mot att medge ingripanden mot inte bara sådan reklam som faller under marknadsföringslagen utan även viss annan reklam under förutsättning att i TF närmare anges den ram, inom vilken ingripanden skall få ske. Några betänkligheter från tryckfrihetsrättslig synpunkt bör därför inte möta att tillåta lagstiftning mot reklam för varor som för samhället anses så skadliga eller eljest olämpliga att begränsningar i reklamen bör komma till stånd. Det kan i vissa fall befinnas lämpligare att helt förbjuda försäljning av dylika varor eller uppställa särskilda krav på köparen eller innehavaren. Så har t ex skett beträffande stiletter. Vidare har genom strålskyddslagen förbjudits att utan särskilt tillstånd idka handel med eller inneha radioaktivt ämne. För innehav av vapen fordras särskilt tillstånd. Andra liknande exempel finns. När det gäller varor som inte har sådan farlighetsgrad som de nu nämnda och som samhället inte helt förbjuder, kan det vara lämpligt att genom reglering av reklamen för varorna minska efterfrågan och söka hindra missbruk av varorna. Det kan också i vissa fall befinnas lämpligt av hänsyn till konsumenter eller andra att ingripa mot reklam som är otillbörligt utformad, t ex sådan reklam som utan att direkt innebära bedrägeri ändå är vilseledande.

Det är emellertid av vikt att i TF så klart som möjligt anges under vilka förutsätt-

ningar ingripande mot reklam i tryckt skrift skall få ske. Som nämnts kan all reklam innehålla vissa informativa eller åsiktsbildande inslag. Med hänsyn härtill bör inte allt som skulle kunna betecknas som reklam i tryckt skrift undantagas från TF. Till frågan om gränsdragningen i detta avseende återkommer utredningen i det följande.

En stor del av reklamen utgörs av sådana tryckalster som i gällande TF hänförs till s k bild- eller tillfällighetstryck. I ett senare avsnitt upptar utredningen till bedömning i vad mån under detta begrepp bör inrymmas mer än vad nu är fallet och om de sålunda åsyftade alstren kan, i motsats till vad nu är fallet, helt undantas från TF.

Det kan ifrågasättas om inte den sanering av reklamen som anses påkallad kan ske genom överenskommelser inom branschorganisationer på frivillighetens väg och om inte statsmakternas strävan att sanera reklamen borde inriktas på att genom myndigheterna medverka till dylika branschöverenskommelser. Så har verkställande direktören för systembolaget i bolagets verksamhetsberättelse för 1970 beträffande alkoholreklamen uttalat, att det ur praktiska tillämpningssynpunkter torde vara att föredra att träffa överenskommelser med leverantörerna om att inskränka alkoholreklamen framför att använda sig av lagstiftningsmetoden. I yttrande den 25 oktober 1971 till Nordiska rådets presidium har marknadsrådet framhållit att enligt marknadsrådets mening fanns skäl att för svenskt vidkommande dröja med ett ställningstagande till spörsmålet om totalförbud mot tobaksreklam, bl a därför att det fanns anledning anta att erfarenheterna av nuvarande svenska lagstiftning komme att visa att man utan att tillgripa ett generellt förbud mot tobaksreklam kunde komma till rätta med sådana inte önskvärda effekter av reklamen som främst motiverat ett totalförbud; måhända komme det till och med att framgå, att syftet med ett dylikt förbud rentav bättre tillgodosågs genom sanering och styrning av reklamen.

Utredningen har inte tagit ställning till vilka konkreta åtgärder som bör anses vara

lämpligaste vägen att ingripa mot reklamen. Emellertid vill utredningen framhålla att, i den mån en sanering av reklamen skulle ske genom avtal mellan myndigheter och näringsidkare eller genom annan medverkan från myndigheterna till branschöverenskommelser, detta kan komma i strid med principerna i TF 1:2 andra stycket, enligt vilket det inte är tillåtet för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av skrifts innehåll, genom åtgärd som inte äger stöd i TF, hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten. De ändringar i TF, som utredningen föreslår för att reglera möjligheterna till ingripanden mot viss reklam genom förbudsbestämmelser, bör med hänsyn till det nyss anförda utformas så, att grundlagshinder inte föreligger mot att i stället uppnå den önskade saneringen av ifrågavarande reklam genom överenskommelser med myndigheternas medverkan.

6.1.2 Bestämmelsernas placering

I enlighet med det föregående föreslår utredningen, att i TF införs bestämmelser om möjligheter till ingripande mot viss reklam. Man kunde tänka sig att placera dessa bestämmelser i TF:s brottskatalog (TF 7:4). Emellertid skulle detta medföra vissa olägenheter. Så som brottskatalogen är konstruerad, med angivande av de olika tryckfrihetsbrottens huvudsakliga rekvisit, skulle fordras att man även för reklaminskränkningar gav i detalj utformade regler om i vilka fall reklam vore straffbar. Härtill kommer att dessa brott skulle bli att betrakta som tryckfrihetsbrott, vilket fick till följd att TF:s särskilda ansvarighetssystem skulle gälla i alla andra fall än dem som avses i TF 7:2, och man skulle då i åtskilliga fall inte kunna straffa annonsören. Vidare skulle TF:s regler om åtal och rättegång i tryckfrihetsmål bli tillämpliga. En sådan ordning vore inte praktisk. Utredningen anser inte heller att de detaljbestämmelser som erfordras beträffande åtal, rättegång o d beträffande reklamen är av sådan karaktär att de behöver upptas i grundlag.

Enligt utredningen har de undantag från TF:s exklusivitet som utredningen avser att föreslå sin naturliga plats i TF:s första kapitel. I 8 § i detta kapitel stadgas redan nu vissa undantag från TF:s giltighetsområde, och de nya bestämmelserna bör därför lämpligen upptas som en ny 9 § i kapitlet.

Med denna konstruktion kan en annonsör som överskrider bestämmelser om reklam, vilka meddelats med stöd av de nya bestämmelserna i TF, straffas oberoende av TF. Om emellertid reklamen samtidigt skulle innebära missbruk av tryckfriheten, exempelvis ärekränkning, blir TF fortfarande tillämplig i detta avseende; i så fall blir det inte annonsören utan den enligt TF:s ansvarighetsregler ansvarige som straffas, såvida inte undantagsregeln i TF 7:2 anses tillämplig.

Om tryckalster som nu är hänförliga till sk bild- eller tillfällighetstryck och vissa därmed jämförliga alster undantas från TF, bör bestämmelser härom intas i TF 1:5, där det anges vad som är att anse som tryckt skrift i TF:s mening.

I det följande redogör utredningen närmare för hur undantagen i TF beträffande ingripanden mot reklamen bör utformas. Därvid behandlar utredningen var för sig reklam för varor som anses skadliga och reklam som eljest kan anses otillbörlig. Därefter upptar utredningen till behandling sk bild- eller tillfällighetstryck och därmed jämförliga tryckalster.

6.2 Skadliga varor

I direktiven talas om ”reklam och annan marknadsföring av varor, som är skadliga eller på annat sätt olämpliga och vilkas spridning därför bör motverkas”. Det är sålunda en väsentlig uppgift för utredningen att ta ställning till vilka varor som kan anses ha sådan skadlighets- eller olämplighetsgrad att ett grundlagsskydd beträffande reklamen för dem inte bör föreligga.

Delade meningar kan råda om vilka varor som i detta hänseende skall hänföras till skadliga. Det kunde bli aktuellt att överväga reklaminskränkning för varor som är menliga

text för folkhälsan eller miljövärden. Att genom en allmän bestämmelse i TF medge lagstiftning mot reklam för alla de varuslag som här kan komma i fråga är emellertid enligt utredningens mening otänkbart. En sådan gränsdragning beträffande TF:s räckvidd skulle bli alltför diffus och tånjbar. Det finns också varor där uppfattningen om deras lämplighet eller skadlighet måste anses innefattas i den allmänna åsikts- och yttrandefriheten på sådant sätt att statsmakternas ståndpunkt i frågan inte kan anses avgörande. Undantaget i TF måste därför begränsas till vissa varor eller varugrupper. Vid bedömningen av vilka varor som kan anses i sådan grad skadliga att det tryckfrihetsrättsliga skyddet för reklamen bör vika anlägger utredningen följande synpunkter.

I den allmänna debatten har alkohol och tobak särskilt nämnts som varor, där man bör hålla konsumtionen tillbaka och där man kan överväga att i sådant syfte förbjuda eller begränsa reklamen. Rusdrycker och tobaksvaror anges i giftförordningen som hälsofarliga, och det torde vara påvisat att bruket av dessa varor kan medföra vådor för hälsan. Utredningen anser sig inte ha anledning att närmare gå in på de hälsorisker som är förbundna med användningen av tobak och alkohol utan utgår från att det är ett samhällsintresse att denna konsumtion begränsas. De kommersiella intressena måste i fråga om dessa varor vika för de samhälleliga.

De kommersiella intressena innefattar bl a reklam och andra marknadsföringsåtgärder. Det föreligger emellertid inte någon enhetlig mening om reklamens betydelse för konsumtionen. Inte heller lär det vara möjligt att i förväg klarlägga vilken inverkan ett reklamförbud eller annan inskränkning i reklamen skulle få för konsumtionen av alkohol och tobak. Utredningen saknar anledning att närmare gå in på frågan om verkningarna av eventuell reklam begränsning utan anser sig endast ha att ta ställning till om den grundlagsfästa tryckfriheten i förevarande fall gör sig gällande med sådan styrka, att den bör hindra samhällets strävanden att begränsa förbrukningen av alkohol och tobak.

Den i TF garanterade rätten att framföra åsikter och lämna upplysningar i vilket ämne som helst är otvivelaktigt av stor betydelse även när det gäller reklamen. Samhällets intresse att dämpa efterfrågan på alkohol och tobak får emellertid tillmätas så stor vikt, att det allmänna bör ha möjlighet att ingripa mot reklamen för dessa varor.

Det har i skilda sammanhang gjorts gällande, att lagstiftning mot reklam för alkohol och tobak skulle vara onödig eller i vart fall vara ett alltför trubbigt instrument och att det i stället borde räcka med befintliga eller skärpta överenskommelser på dessa områden. Bl a har föreslagits att vin- & spritcentralen skulle ges rätt att förhandla med leverantörerna om inskränkning i alkoholreklamen, något som från tillämpningssynpunkt skulle vara att föredra framför lagfäst reklaminskränkning.

I vissa hänseenden torde otvivelaktigt överenskommelser vara lämpligare än lagstiftning. Emellertid medger branschavtalen ofta inte några sanktioner, och deras innehåll är också beroende av de enskilda företagens samarbetsvilja. Effekten kan därför bli otillräcklig. Överenskommelser, utformade av ett statligt monopolföretag – eventuellt med rätt att vidta sanktionsåtgärder – skulle dessutom såsom förut nämnts kunna komma att strida mot förbudet i TF 1:2. Det kan således vara förenat med svårigheter att inom ramen för gällande bestämmelser i TF åstadkomma en tillräcklig självsanering av reklamen genom myndigheternas medverkan.

Utredningen har funnit att grundlagsskydd för alkohol- och tobaksreklam bör få stå tillbaka för önskemålet att hålla konsumtionen av dessa varor tillbaka och att detta kan ske utan att de bärande principerna i TF frångås. Utredningen föreslår därför att TF ändras på sådant sätt att lagstiftning om förbud mot eller begränsning i reklamen för alkohol och tobak kan ske utan hinder av TF.

Utredningens förslag innebär att reklamen för alkohol och tobak inte skall omfattas av TF utan att särskild lagstiftning skall kunna beslutas på dessa områden. Denna kan utfor-

mas så att statsmakterna – i stället för att använda sig av direkta straffbestämmelser – lämnar utrymme åt myndigheterna att föranstalta om överenskommelser med rätt till sanktioner i enlighet med vad nyss nämnts. I och med att TF ej blir tillämplig kan nämligen ingripanden mot reklamen för dessa varor ske oberoende av TF:s föreskrifter. Det är också tänkbart att överenskommelser blir så effektiva att direkta samhälls-ingripanden genom straff inte behöver göras.

Utredningen har övervägt att medge inskränkning i TF:s räckvidd också beträffande andra varor som kan medföra skadeverkningar. Aktuella i detta sammanhang har varit läkemedel, bekämpningsmedel, gifter och andra hälsovådliga varor. Reklamen för läkemedel är emellertid av största värde för t ex läkarnas verksamhet, och det synes inte böra komma i fråga att generellt släppa grundlagsskyddet för läkemedelsreklamen. Liknande synpunkter kan anläggas på reklamen för bekämpningsmedel och andra hälsovådliga eller skadliga varor. Reklam för sådana varor förekommer dessutom ganska sparsamt. Varor som är förbjudna, t ex stiletter och narkotika, torde inte i detta sammanhang utgöra något större problem, eftersom de inte gärna kan antas bli föremål för direkta reklamåtgärder. När det gäller exempelvis miljöfarliga varor, synes det riktigare att förbjuda varorna eller reglera deras försäljning än att ingripa med reklam begränsning. Det bör också påpekas att utredningens förslag om möjligheter att ingripa mot sk otillbörlig reklam kommer att lämna visst utrymme för ingripanden även mot reklam för de här avsedda varorna; härtill återkommer utredningen i det följande.

Med hänsyn till det anförda har utredningen ansett att skäl inte finns att generellt inskränka TF:s räckvidd beträffande reklamen annat än i fråga om alkohol- och tobaksreklamen.

Det ankommer inte på utredningen att närmare utforma den reglering av reklamen som möjliggöres enligt utredningens förslag till nu ifrågakvarande ändring i TF. Från

tryckfrihetsrättslig synpunkt sett är det dock enligt utredningen nödvändigt att regleringen sker genom lag och att i själva TF anges den yttre ram, inom vilken lagstiftning angående tobaks- och alkoholreklam skall kunna ske.

Marknadsföring i tryckt skrift kan ske på olika sätt. Av väsentlig betydelse är därvid vilka åtgärder som skall kunna bedömas utanför TF och vilka som bör omfattas av denna. Även om det föreligger ett allmänt intresse av att begränsa marknadsföring av alkohol och tobak, synes det inte kunna bli tal om att från TF undanta alla uppgifter i tryckt skrift som avser sådana varor och som kan innebära att konsumtionen av dem främjas. Ett dylikt undantag från TF skulle alltför mycket inskränka möjligheterna till åsiktsbildning och nyhetsförmedling, och tryckfriheten skulle därigenom bli beskuren på ett sätt som enligt utredningens mening inte kan accepteras.

Det är också angeläget att skiljelinjen mellan det område där grundlagskydd kan undvaras och det där det skall bestå bestämmas så noggrant som möjligt. Gränsen får inte dragas så, att det av TF garanterade utrymmet för egentlig åsiktsbildning och nyhetsförmedling påverkas. Enligt utredningens mening bör inte ske någon inskränkning som drabbar journalistiken. Gränsen bör dragas så snävt att endast meddelanden som har rent kommersiell karaktär faller utanför TF.

Ordet reklam har i och för sig en vidsträckt innebörd och kan täcka även orden propaganda och PR. Ingridanden utanför TF bör emellertid inte kunna ske mot allt som skulle kunna betecknas som propaganda eller PR i tryckt skrift. Sälunda bör exempelvis reportage från vinprovningar och restauranger inte kunna förbjudas. Inte heller bör man kunna ingripa mot märkesjämförelser i samband med konsumentupplysning, när dessa görs av annan än näringsidkare i branschen. Utanför TF bör endast falla den rent kommersiella reklamen i form av annonser och likartade meddelanden. I förslaget till grundlagstext har utredningen markerat den här diskuterade gränslinjen genom

uttrycket *kommersiell annons*, och utredningen föreslår att i TF införs en närmare bestämning av vad som i TF skall avses med detta uttryck. Utredningen återkommer till denna gränsdragning i specialmotiveringen och redogör där även för hur begreppet kommersiell annons skall tolkas i olika situationer.

I den mån en särskild reklamagstiftning beträffande alkohol och tobak kommer att gå utöver nu tillämpade överenskommelser kan följden bli att reklamen övergår från direkt annonsering till andra metoder. Om t ex ett branschföretag eller sammanslutning av sådana utger särskilda vintidningar, kan ingripanden mot dessa ske med stöd av särskilda lagbestämmelser om alkoholreklam i de fall tidningarna helt eller delvis har karaktären av kommersiell annons. Artiklar i tidningar av detta slag kan emellertid ha sådan allmän karaktär att tidningarna i denna del måste få bibehålla det skydd som TF garanterar.

6.3 Otillbörlig reklam

I utredningens direktiv efterlyses en mera klarläggande reglering än den nuvarande när det gäller möjligheterna att ingripa mot reklam och andra marknadsföringsmetoder, som är att anse som otillbörliga från konsumentens synpunkt.

Det har i skilda sammanhang uttalats att marknadsföringslagens bestämmelser om ingripanden mot reklam, som genom sin utformning är otillbörlig, är förenliga med TF. Såsom framgår av inledningen till detta kapitel har utredningen ansett, att förutsättningarna för ingripande mot dylik reklam vid sidan av TF bör framgå av uttryckliga bestämmelser i TF. När det sålunda gäller att i TF uppta bestämmelser i detta hänseende, synes det lämpligt att inte begränsa möjligheterna att ingripa mot otillbörlig reklam enbart till sådan som kan angripas enligt den nu gällande marknadsföringslagen utan ge fullmakten att ingripa mot otillbörlig reklam en något vidsträcktare innebörd. Eljest kunde befaras, att även en förhållandevis obetydlig ändring i marknadsföringslagen

skulle kräva ytterligare ändring i TF. Ordalagen i TF bör ange den yttre ramen för den reglering av ingripanden mot otillbörlig reklam som över huvud skall kunna komma till stånd utanför TF. Det är därmed inte sagt att möjligheterna till ingripanden också skall utnyttjas inom hela det område som anges av den i TF angivna ramen. Enligt utredningens förslag skall dessutom krävas lagstiftning för att ingripande skall kunna ske inom denna ram.

Marknadsföringslagens generalklausul omfattar endast reklam som är att anse som otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare. Reklam som från andra synpunkter är otillbörlig eller olämplig berörs således inte av generalklausulen. Utanför denna faller t ex reklam för brottsverktyg eller för varor, vilkas försäljning är förbjuden, under förutsättning att inte reklamen kan anses otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare. Även en i och för sig inte vilseledande reklam för dylika varor måste emellertid anses olämplig från samhällets synpunkt, och möjligheter till ingripande mot den bör föreligga. Detta gäller också t ex reklam för avlyssningsapparater. Frågan är om annonser av det slag som nu åsyftas kan beivras på annat sätt. En annons kan i sig innebära en uppmaning till brott eller främjande av brottslig gärning. Någon tvekan lär inte råda om att straff i sådana fall kan följa, t ex för anstiftan av brott eller uppvigling, varvid i sistnämnda fall TF blir tillämplig. Om varans användning inte är straffbar men ändå olämplig, torde man emellertid för närvarande inte kunna ingripa mot annonsen.

Enligt utredningens mening bör det vara möjligt att utan hinder av TF ingripa mot viss reklam som nu inte kan åtkommas med stöd av marknadsföringslagen. I grundreglerna för reklam uttalas, att all reklam skall vara förenlig med gällande lag och med goda seder. Ofta kan det emellertid vara svårt att komma till rätta med reklam i tryckt skrift som strider mot dessa principer. Dylika avarter av reklamen borde enligt utredningen i och för sig kunna bli föremål för lagstiftning utan hinder av TF på samma sätt som

skett med den reklam som är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare. I samband med att marknadsföringslagen, såsom här föreslås, formellt täcks in av bestämmelser i TF synes det lämpligt att även ta med annan reklam som bör kunna bedömas vid sidan av TF.

Den här åsyftade reklamen torde alltså kunna sägas vara oförenlig med god affärssed. Begreppet god affärssed finns redan i marknadsföringslagen och betecknar där att grundreglerna för reklam, näringslivets opinionsnämnds praxis och de särskilda branschöverenskommelserna är normerande för reklamen, även om de inte kan anses bindande vid bedömningen. Åsidosättande av grundreglerna utgör således regelmässigt brott mot god affärssed. Begreppet god affärssed är, som alla liknande uttryck, tånjbart och kan med tiden ändra innebörd. Liknande uttryck finns emellertid i flera andra centrala lagar ("gott affärsskick" i 8 § lagen om avbetalningsköp och 8 § skuldebrevslagen samt "god sed i hyresförhållanden" i 12 kap 64 § jordabalken). En sådan bestämning torde dessutom vara nödvändig för en praktisk tillämpning. Anknytningen till de rådande normerna kan följaktligen sägas innebära att näringslivet i viss mån självt bestämmer vilken reklam som är olämplig. Utredningen finner det inte möta något hinder att använda detta uttryck i författningstexten och föreslår därför att i TF införs ett stadgande som innebär att, förutom den reklam som är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare, även annan reklam skall kunna genom bestämmelser i allmän lag förbjudas och påtalas, under förutsättning att reklamen eljest är otillbörlig genom att strida mot god affärssed. Utredningen har emellertid för sin del inte tagit ställning till frågan om och i vad mån en sådan utvidgad lagstiftning – vartill alltså TF skall öppna möjlighet – också bör komma till stånd.

Utanför generalklausulen i marknadsföringslagen faller även vissa andra former av reklam i vidsträckt bemärkelse, t ex kungörelser om föreningssammanträden och lik-

nande meddelanden. Något behov att vid sidan av TF kunna ingripa mot sådan annonsering torde dock inte föreligga. Generalklausulen täcker inte heller reklam för åsikter och idéer såsom propaganda för ideella föreningar och samfund. Just i dessa fall gör sig rätten till yttrandefrihet särskilt starkt gällande, och det kan därför enligt utredningen inte komma i fråga att inskränka tryckfriheten för detta slags annonsering.

Eftersom merparten av all reklam utgörs av tryckta skrifter eller återfinns i sådana, blir frågan vilka framställningar som bör falla under TF:s exklusivitet och vilka som kan bedömas enligt allmän lag, tex marknadsföringslagen, av central betydelse. För att undvika ovisshet vid den framtida tillämpningen är det nödvändigt att gränsen blir så tydligt markerad som möjligt.

Departementschefen uttalade i detta hänseende vid tillkomsten av marknadsföringslagen, att ingripande enligt lagens generalklausul borde begränsas till framställningar som hade rent kommersiella förhållanden till föremål, dvs avsåg en näringsidkares affärsverksamhet eller där tillhandahållna varor eller tjänster. Däremot borde ingripande inte kunna göras mot reklam i tryckt skrift, om reklamen var inriktad på att bibringa allmänheten vissa allmänna värderingar eller påverka dess allmänna beteende i viss riktning. Lagrådet och utskottet delade denna uppfattning. Lagrådet uttalade även, att denna begränsning i marknadsföringslagens tillämpningsområde följde av TF och därför inte behövde utsägas i lagtexten.

När nu i TF införs bestämmelser om möjligheter till ingripande mot reklamen, som avser att täcka bl a vad som stadgas i marknadsföringslagen, måste enligt utredningens mening även begränsningen till rent affärsmässiga förhållanden intagas i TF, eftersom man inte längre kan hänvisa till att begränsningen följer av TF:s bestämmelser.

Med den utformning av undantagsstadgandet angående reklamen som utredningen föreslår i TF bör möjligheterna att ingripa mot olämplig reklam bli tillräckliga. Längre gående inskränkningar i reklamen är enligt

utredningens mening inte erforderliga; sådana skulle också vara betänkliga från tryckfrihetssynpunkt. Annonser, som inte utgör marknadsföring – dvs inte syftar till avsättning av varor eller tjänster – skall inte kunna föranleda ingripande med stöd av det föreslagna undantagsstadgandet i TF. Hit hör tex platsannonser, familjenotiser, meddelanden i personaltidningar samt uppgifter som riktar sig till leverantörer eller kreditgivare. En annan sak är att ingripanden utan hinder av TF kan ske, om ett meddelande ingår som ett led i bedrägeri e d.

De nu avsedda begränsningarna i möjligheterna att vid sidan av TF ingripa mot reklam i tryckt skrift har utredningen funnit böra komma till uttryck i TF genom att hänvisningen till allmän lag även beträffande den otillbörliga reklamen anges avse allena *kommersiell annons* och genom att detta begrepp definieras i TF. I detta hänseende hänvisas till vad som i avsnittet om skadliga varor anförs om begreppet kommersiell annons och vad som därom ytterligare sägs i specialmotiveringen.

6.4 Bild- eller tillfällighetstryck

TF är avsedd att värna om nyhetsförmedling och opinionsbildning. Långt ifrån alla tryckalster är opinionsbildande. Däremot innehåller i stort sett alla tryckta skrifter någon form av information. Det informativa inslaget är emellertid i vissa fall sådant att det bara främjar kommersiella och andra intressen som inte har med nyhetsförmedling eller opinionsbildning att göra. En stor del av dessa alster har i gällande TF getts en undantagsställning. Det är sådana tryckalster som är att hänföra under begreppet bild- eller tillfällighetstryck. Med bild- eller tillfällighetstryck förstås jämlikt TF 4:9 ”vykort och bildalbum, visitkort och notifikationer, adresskort, etiketter, blanketter, reklam- och emballagetryck samt annat affärstryck, även som andra sådana alster, allt under förutsättning att på grund av texten eller vad eljest framställs tryckfrihetsmissbruk kan anses uteslutet”. På dessa alster behöver bok-

tryckaren inte utsätta boktryckeriets namn eller firma, tryckningsort och tryckningsår (TF 4:4). Inte heller behöver gransknings-exemplar avlämnas (TF 4:7). Av praktiska skäl är det enligt utredningens mening lämpligt att helt undanta dessa alster från TF:s tillämpningsområde. Detta låter sig enklast göras genom ett tillägg till TF 1:5.

Utredningen vill emellertid gå ett steg längre och från TF föra bort även en del andra tryckalster, som nu inte kan hänföras till bild- eller tillfällighetstryck men som inte heller kan sägas vara inriktade på åsiktsbildning och nyhetsförmedling. Som exempel kan nämnas bruksanvisningar, varudeklara-tioner, kommersiellt reklamtryck och annat sådant handelstryck. Genom att undanta dessa och andra liknande alster från TF:s tillämpningsområde når man framför allt ett klarare tryckfrihetsbegrepp. TF kommer där-efter att värna mera direkt om yttrandefriheten i de skrifter som kan sägas ha åsikts-bildning och nyhetsförmedling till syfte. Svårigheten med denna lösning är att i lagtext ge en sådan definition och exempli-fiering att det inte uppstår några större problem vid lagrummets tillämpning. Huvud-vikten måste emellertid läggas på den om-ständigheten att alstren till sin natur är sådana att tryckfrihetsbrott i princip kan anses uteslutet. Till denna grupp av skrifter kan hänföras kalendrar, telefonkataloger, matriklar, postgirokataloger, postnummerka-taloger, medlemsförteckningar och andra lik-nande trycksaker.

Däremot bör en periodisk reklamskrift med särskild ansvarig utgivare inte kunna hänföras till denna grupp. Inte heller kan politiska pam-fletter och upprop räknas hit. Över huvud skall inte i denna grupp inräknas någon skrift som kan anses åsikts- eller opinionsbildande. TF:s censurförbud och övriga regler som ga-ranterar tryckfriheten är för sådana skrifter så viktiga att det inte bör finnas möjligheter att ingripa mot dem i andra fall än TF uttryckli-gen anger.

Av den föreslagna ändringen i TF följer också att statsmakterna lättare kan ge sär-skilda föreskrifter om utformningen av

exempelvis sprit- och vinetiketter, cigarrett-askar och annat. Då det vidare torde ha varit oklart om gällande bestämmelser om utformningen av vissa etiketter, bruksanvisningar o d verkligen står i överensstämmelse med TF:s censurförbud är det enligt utredningens mening bäst att helt undanta dessa tryckalster från TF:s tillämpningsområde. Genom att vidga det nuvarande begreppet bild- eller tillfällighetstryck till att omfatta reklambroschyrer o d uppnår man också att exempelvis reklambroschyrer fortsättningsvis kommer att behandlas på samma sätt obero-ende av om de framställts i tryckpress eller genom stencil och andra liknande förfaran-den.

Utredningen anser inte att man i fortsätt-ningen kan bibehålla begreppet bild- eller tillfällighetstryck, eftersom detta begrepp inte täcker alla de alster utredningen avser. Utredningen föreslår i stället beteckningen *affärs- eller tillfällighetstryck*, som inrymmer mera och klarare anger vad det är frågan om.

7.1 Inledning

Såsom framgår av den allmänna motive- ringen föreslår utredningen dels en ny be- stämmelse i TF 1:9 som avser att reglera ingripanden mot kommersiell reklam, dels genom ett tillägg till TF 1:5 en utvidgning och ändring av nuvarande bestämmelse i TF 4:9 om bild- eller tillfällighetstryck. Dessa båda förslag är till sin innebörd olika. Medan de föreslagna bestämmelserna i TF 1:9 endast ger möjlighet att i vissa angivna fall ingripa mot innehållet i tryckt skrift i annan ordning än som föreskrivs i TF, undantas genom den nya lydelsen av TF 1:5 åtskilliga tryckalster, av utredningen benämnda affärs- eller tillfällighetstryck, helt från TF:s till- lämpningsområde. Det förutsätts dock att tryckfrihetsmissbruk inte skall förekomma i de sistnämnda alstren; skulle däri före- komma något som strider mot TF:s brotts- katalog, blir TF:s bestämmelser tillämpliga.

I det följande behandlar utredningen i särskilda avsnitt *dels* bestämmelserna om affärs- eller tillfällighetstryck, *dels* begreppet kommersiell annons, vilket enligt förslaget skall ha avseende på såväl alkohol- och tobaksreklamen som den s k otillbörliga rekla- men, *dels* alkohol- och tobaksreklamen och *dels* den otillbörliga reklamen. Avslutningsvis upptar utredningen till behandling vissa sär- skilda frågor i anslutning till förslagen.

7.2 Affärs- eller tillfällighetstryck (TF 1:5 andra stycket)

Såsom framgår av den allmänna motive- ringen föreslår utredningen att vissa i tryck- press framställda skrifter inte vidare skall betraktas som tryckta skrifter i tryckfrihets- rättslig mening. De tryckalster det här gäller har i förslaget till författningstext angivits som ”vykort, visitkort, blanketter, adress- kort, etiketter, emballagetryck, bruksan- visningar, reklambroschyrer, kataloger och annat affärstryck ävensom andra liknande tryckalster”. Det avgörande för frågan om de här avsedda alstren faller utanför TF skall vara om alstret är av sådan art att man i princip kan utesluta tryckfrihetsbrott. Skulle tryckfrihetsbrott förekomma i ett sådant alster, är emellertid TF tillämplig. I så fall blir de särskilda ansvarighetsreglerna, be- stämmelserna om rättegång m m, att tilläm- pa och alstret betraktas i detta hänseende som tryckt skrift i TF:s mening.

Den ändring utredningen sålunda föreslår föranleder att TF 4:9, som nu behandlar bild- eller tillfällighetstryck, samt hänvis- ningen till detta lagrum i TF 13:5 skall utgå. Vidare föranleds vissa jämkningar i TF 4:3, 4:4 och 4:7.

I TF 4:3, som behandlar boktryckares skyldighet att göra anmälan om inrättande eller flyttning av boktryckeri m m, föreskrivs i sista stycket att vad i paragrafen stadgas om boktryckares anmälningsskyldighet ej skall avse tryckeri, vari allenast framställs bild- eller tillfällighetstryck för innehavarens eget

bruk. När nu affärs- eller tillfällighetstryck helt avföres från TF, synes begränsningen i sista stycket till alster för innehavarens eget bruk kunna utgå. Utredningen föreslår, att bestämmelsen i sista stycket ersättes med en erinran om att vad i paragrafen stadgats om boktryckares anmälningskyldighet ej skall avse tryckeri, vari allenast framställs affärs- eller tillfällighetstryck.

Enligt TF 4:4 första stycket skall å varje tryckalster, som framställs här i riket och är avsett att här utgivras, boktryckaren låta utsätta boktryckeriets namn eller firma, tryckningsorten och tryckåret. I andra stycket utsågs, att det sagda ej skall avse tryckalster, som är att hänföra till bild- eller tillfällighetstryck. Med tryckalster torde avses vad som är att hänföra till tryckt skrift enligt TF. Efter den av utredningen föreslagna ändringen av begreppet tryckt skrift i TF 1:5, kan andra stycket utgå såsom obehövt.

I TF 4:6 stadgas, att boktryckare är skyldig att under ett år förvara och på polismyndighets begäran för granskning tillhandahålla ett exemplar av alla tryckalster, som utgått från tryckeriet. Bestämmelsen avser även bild- eller tillfällighetstryck. Den av utredningen föreslagna ändringen av begreppet tryckt skrift i TF:s mening får anses innebära, att affärs- eller tillfällighetstryck inte skall omfattas av 4:6. Någon ändring av paragrafen kan med hänsyn härtill inte anses erforderlig.

I TF 4:7 regleras skyldighet att avlämna sk granskningsexemplar av varje tryckt skrift, som framställts vid boktryckeri här i riket. Enligt paragrafens tredje stycke skall skyldigheten ej avse bl a bild- eller tillfällighetstryck. Denna bestämmelse kan utgå, eftersom undantaget beträffande affärs- eller tillfällighetstryck följer redan av att dessa inte är att anse som tryckta skrifter i TF:s mening.

Enligt fjärde stycket av TF 4:7 meddelas bestämmelser i lag angående skyldighet för boktryckare att avlämna för bibliotek avsedda exemplar av tryckt skrift. Dylika bestämmelser finns meddelade i lagen den 8

april 1949 (1949:166). I lagens 2 § stadgas att skyldigheten att avlämna biblioteksexemplar inte skall avse visitkort och notifikation, adresskort, etiketter, blanketter, reklam- och emballagetryck och därmed jämförliga tryckalster. Enligt Malmgren, Sveriges grundlagar, 11:e uppl, 1971, s 238, är plikten att avlämna biblioteksexemplar något vidsträcktare än skyldigheten att ingiva granskningsexemplar; den förra omfattar nämligen till skillnad från den senare även vykort, bildalbum och "annat affärstryck". 1949 års lag avser uppenbarligen endast vad som är tryckt skrift i TF:s mening. Om utredningens förslag till ändring i TF 1:5 genomförs, kommer sålunda någon skyldighet att avlämna biblioteksexemplar inte att föreligga beträffande vad som kan hänföras till affärs- eller tillfällighetstryck. För den händelse det skulle anses att biblioteken har behov av att erhålla exemplar även av vissa till affärs- eller tillfällighetstryck hänförliga tryckalster, måste således nya bestämmelser härom utfärdas. Utredningen har emellertid inte närmare undersökt om dylika bestämmelser kan anses erforderliga eller ej.

7.3 Kommersiell annons (TF 1:9 tredje stycket)

Såsom framhållits i den allmänna motiveringen är det i fråga om reklamen i tryckt skrift angeläget att i TF så noggrant som möjligt anges vad som är tryckfrihetsrättsligt skyddat och vad som skall kunna regleras i allmän lag. Därvid har utredningen understrukit att endast rent affärsmässiga meddelanden, den kommersiella reklamen, skall kunna bedömas utanför TF. För dessa affärsmässiga meddelanden har utredningen i TF valt beteckningen *kommersiell annons*. Begränsningen till kommersiella annonser avser såväl alkohol- och tobaksreklamen som övriga reklam.

Begreppet kommersiell annons har av utredningen i TF 1:9 definierats som "sådan annons eller därmed jämställt meddelande, som syftar till att främja avsättning av vara

eller tjänst och som avser näringsidkares affärsverksamhet eller där tillhandahållen vara eller tjänst". Samtliga dessa rekvisit måste vara uppfyllda för att ett meddelande skall kunna falla under de nya bestämmelserna i TF 1:9.

Med kravet på att *meddelandet skall syfta till att främja avsättning av vara eller tjänst* avses vad som enligt marknadsföringslagen uttryckes med att ett förfarande sker "vid marknadsföring av vara eller tjänst". Vid marknadsföringslagens tillkomst uttalade sålunda departementschefen, att i begreppet marknadsföring får anses ligga att det skall vara fråga om åtgärder som syftar till att främja avsättning av varor eller tjänster.

Av det anförda framgår att annonser, vilkas ändamål är att vinna anslutning till en idé eller till religiösa, politiska eller andra ideella sammanslutningar eller till ideell verksamhet av annat slag, tillhör det tryckfrihetsrättsligt skyddade området. Sådan annonsering kan alltså inte angripas enligt t ex marknadsföringslagen. Däremot kan givetvis reklam för affärsverksamhet, som drivs av en ideell sammanslutning, vara att anse som kommersiell. Om en annons för en ideell verksamhet samtidigt innehåller reklam för en vara som tillverkas eller säljs av annonsören, bör annonsen i sistnämnda hänseende kunna bedömas som kommersiell.

Enligt modernt språkbruk betecknar orden "avsikt" och "syfte" i lagtext s k direkt uppsåt. I Kommentaren till brottsbalken del I, 3:e uppl, 1970, s 27, framhålles att enligt ett rättsfall, NJA 1961 s 715, vartill utredningen i annat sammanhang återkommer (under 7.6), ordet avsikt i viss specialstraffrättslig bestämmelse med hänsyn till bestämmelsens funktion tolkats såsom omfattande även den form av uppsåt som kallas indirekt. Utredningen anser för sin del att anledning saknas att i nu förevarande hänseende avvika från allmän lagstiftningsteknik och utgår sålunda från att med uttrycket "syftar till" enligt förslaget skall avses direkt uppsåt. Detta anknyter också till den i TF 1:4 första stycket uttryckta allmänna principen: "Envar, vilken blivit förtrott att döma

över missbruk av tryckfriheten eller eljest vaka över denna förordnings efterlevnad, bör därvid städe ha i åtanke att tryckfriheten utgör grundval för ett fritt samhällsskick, alltid fästa uppmärksamheten mera på ämnets och tankens än på uttryckets lagstridighet, på syftet än på framställnings sättet, samt i tvivelsmål hellre fria än falla".

I TF 8:12 stadgas, att vid bedömande av fråga om ansvar för den som enligt 8 kap TF har att svara för tryckt skrift skall så anses som om vad skriften innehåller införts däri med hans vetskap och vilja. Eftersom emellertid enligt utredningens förslag vid ingripande mot reklam TF:s ansvarighetsregler inte skall gälla, torde nyssnämnda bestämmelse i TF 8:12 sakna aktualitet i förevarande sammanhang; frågan huruvida direkt uppsåt förelegat — vilket för övrigt ofta avser annonsörens uppsåt — får bedömas enligt allmänna straffrättsliga regler.

Annonser är ibland av sådant slag, att ett affärsmässigt syfte kan spåras trots att det kommersiella intresset inte framstår som det väsentliga i annonsens budskap. För att en annons skall kunna bedömas som kommersiell bör emellertid krävas att det affärsmässiga syftet framstår som väsentligt. Som kommersiella annonser bör därför inte anses sådan annonsering som främst har andra påtagliga ändamål, t ex kommunernas lokaliseringsannonser och turistreklam för landskap eller orter.

Annonser som inte har något väsentligt syfte att främja avsättning av varor eller tjänster skall således endast kunna angripas i de fall TF anger. Härav följer att s k åsiktsannonsering som regel skall bedömas enligt TF. Det förekommer att organisationer, företag eller enskilda gör inlägg i samhällsdebatten i annonsens form. Även om debatten rör ekonomiska angelägenheter, där annonsören har intressen att tillvarata, blir annonsen därmed inte utan vidare att betrakta som kommersiell. Om exempelvis ett företags produkt bedömts negativt i samband med en publicerad marknadsundersökning, kan företaget finna det angeläget att gå i svaromål genom att redovisa andra under-

sökningsresultat. Väljer företaget att svara i form av en annons, finns det visserligen ett klart kommersiellt intresse bakom annonsen. Den direkta avsikten är emellertid att bemöta vissa offentligen framförda påståenden, och det är därför enligt utredningens mening anledning att vara restriktiv vid bedömningen av om annonsen skall betraktas som kommersiell enligt det nu föreslagna stadgandet i TF. Uppgifter om varor som lämnas vid sidan om det diskuterade ämnet kan dock vara att anse som kommersiell annonsering. I vissa fall kan det givetvis föreligga svårigheter att avgöra om en annons syftar till avsättning av varor eller tjänster. Det förhållandet att en annons utgör s k branschreklam bör emellertid inte medföra någon skillnad i bedömningen. Även en sådan annons är normalt att anse som kommersiell.

I begreppet kommersiell annons ligger vidare enligt förslaget ett krav på att *meddelandet skall avse näringsidkares affärsverksamhet eller där tillhandahållen vara eller tjänst*. Detta krav anknyter – såsom i den allmänna motiveringen framhållits – till den begränsning av marknadsföringslagens räckvidd, som enligt uttalanden vid lagens tillkomst skulle gälla i fråga om lagens tillämpning på tryckta skrifter, ehuru detta inte uttryckligen angivits i lagen. Såsom exempel på vad som avsågs med denna begränsning nämnde departementschefen i propositionen med förslag till lag om otillbörlig marknadsföring m m (prop 1970:57 s 66) sådana uppgifter om annan näringsidkare som saknade direkt samband med dennes näringsverksamhet, exempelvis upplysningar om hans ras, religion, politiska åskådning eller personliga förhållanden. Departementschefen framhöll vidare, att det var särskilt mot det av utredningen om illojal konkurrens framlagda förslaget att upplysningar om sådana för näringsverksamheten i princip ovidkommande förhållanden skulle kunna bli föremål för ingripande enligt en lag om marknadsföring som remisskritiken hade riktat sig. Enligt departementschefen var meddelanden av detta slag typiskt sett av sådan art som tryckfriheten avsåg att värna

och vilkas straffbarhet alltså skulle bedömas enligt tryckfrihetsförordningens regler. För att en framställning skulle kunna anses vara av sådan rent kommersiell art att den föll utanför tryckfrihetsområdet syntes det inte vara tillräckligt att den faktiskt hade lämnats i rent kommersiellt syfte; en sådan princip skulle kunna leda till avsevärda inskränkningar i den yttrandefrihet som TF avser att garantera. På grund härav förordade departementschefen att ingripande mot reklam i tryckt skrift begränsades till sådana framställningar som hade rent kommersiella förhållanden till föremål, dvs avsåg en näringsidkares affärsverksamhet eller där tillhandahållna varor och tjänster.

Enligt utredningens mening bör nu förevarande i TF 1:9 föreslagna rekvisit ha samma innebörd som det sålunda får anses ha enligt marknadsföringslagen.

Enligt utredningens förslag skall slutligen i begreppet kommersiell annons i TF 1:9 ligga, att *meddelandet skall utgöra annons eller därmed jämfäst meddelande*. Härigenom dras en gräns mot den redaktionella texten vilken enligt utredningens mening fortfarande skall vara tryggad av TF:s regler. Även den reklam i vidsträckt bemärkelse som kan innehållas i en redaktionell nyhets- eller informationsartikel tillhör nämligen sådant som bör skyddas av TF, som ju har till ändamål att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning.

I tidningsutgivareföreningens (TU) uttalanden om s k textreklam anges, att syftet med en tidnings eller tidskrifts redaktionella innehåll är att informera, kommentera och underhålla, vilket allt skall vara resultatet av uteslutande redaktionella initiativ och bedömningar. I exemplen i anslutning till stomreglerna uttalas bl a:

Rent allmänt gäller att nyhets- eller informationsaspekten alltid måste beaktas, när redaktionen bedömer ett material för publicering. Ofta har en text eller en bild, som tillställts tidningen, enbart kommersiellt eller annat reklamvärde. Publiceringsintresset ligger då hos avsändaren, inte hos tidningen. I ett sådant fall är det redaktionens journalistiska skyldighet att avvisa publicering. Men

ofta kan en sådan text eller bild, tillkommen i ett mer eller mindre kommersiellt syfte, också ha ett betydande allmänt nyhets- eller informationsvärde. I ett sådant fall är det journalistiskt riktigt att i läsekretsens intresse ge publicitet åt materialet. Det är därvid journalistiskt angeläget att genom omredigering eller vidare bearbetning av materialet lyfta fram det som har nyhets- eller informationsvärde, så att därmed det kommersiella inslaget inte blir större än vad den journalistiska värderingen motiverar.

Utredningen ansluter sig till dessa uttalanden. Det står enligt utredningens mening klart, att en redaktionell text som utformats i enlighet med de sålunda angivna reglerna fortfarande måste vara skyddad av TF. I den mån avvikelser förekommer från reglerna bör man enligt utredningens mening lita till den självsanering som på detta område förekommer inom pressen genom TU:s textreklamkommitté (se härom närmare utredningens redogörelse i avsnittet 3.4.2). Att medge längre gående ingripande mot pressen än som framgår av utredningens förslag på nu förevarande punkt skulle medföra allvarliga faror för pressens centrala uppgift. Genom förevarande rekvisit undantas från bestämmelserna i TF 1:9 bl a reportage och intervjuer även om de kan sägas innehålla reklam. Publicering av branschundersökningar och märkesjämförelser, som utförts av annan än näringsidkare i branschen, torde inte heller kunna anses som kommersiell annons. I den mån dylika uppgifter intas i en vanlig annons blir de emellertid att hänföra till kommersiell annonsering.

Annonser är vanligen utformade på sådant sätt att de omedelbart kan skiljas från övrigt material i tryckt skrift. Det kan emellertid förekomma att annons förses med rubrik och text så att den framstår som en tidningsartikel. Enligt grundreglerna för reklam (se under 3.4.2) skall man klart kunna skilja mellan annons och annan tidningstext. Eftersom emellertid annonser kan förekomma i förklädd form, har utredningen i sitt förslag använt uttrycket ”annons eller därmed jämställt meddelande”. Visst stöd för tolkningen av detta uttryck kan hämtas från bestämmelsen i

TF 7:2, där det talas om ”annons eller annat sådant meddelande”. Enligt Malmgrens m fl kommentar Sveriges grundlagar, 11:e uppl, 1971, s 248, avses med annat sådant meddelande notiser med samma innehållsuppgifter som annonser, däremot inte övriga nyhetsmeddelanden.

Meddelandet skall sålunda om det inte har formen av annons kunna anses jämställt därmed. I allmänhet torde inte några större svårigheter föreligga att avgöra meddelandets karaktär. Avgörande bör vara om själva publiceringen av reklamen skett i näringsidkarens intresse. S k annonsblad, som finansieras av vissa företag, består regelmässigt till övervägande del av annonser, men de innehåller också ofta en mindre del löptext som anknyter till annonserna. I sådana fall kan vederlaget för annonsen anses inkludera ersättning för reklam i texten och därför bör även denna text kunna bedömas som kommersiell annons i förslagets mening. Har ett meddelande inte tillkommit i näringsidkarens intresse, torde det emellertid inte kunna anses jämställt med annons. Tidningsuppgifter om exempelvis radio- och tv-program, vilka får betraktas som en service från tidningens sida gentemot läsekretsen, kan därför normalt inte bedömas som jämställda med annonser.

När det gäller en vara, som den tryckta skriftens ägare själv saluför, ligger det närmare till hands att med annons jämställa annat meddelande i skriften som innefattar marknadsföring av varan, oavsett vilken form meddelandet givits, i notis e d. Denna synpunkt blir särskilt aktuell i fråga om branschtidskrifter. Det är här fråga om tidskrifter som i väsentlig mån utgör reklam och som utges av enskilda företag eller sammanslutning av företagare. Sådana tidskrifter innehåller emellertid ofta åtskilligt redaktionellt material, såsom reportage och kåserier. Enbart det förhållandet, att företagets eller något till sammanslutningen hörande företags produkter omnämns i en sådan artikel, bör inte medföra att artikeln blir att anse som kommersiell annons. Om emellertid artikeln uppenbarligen utgör ett led i mark-

nadsföringen av produkten, bör ingripande mot artikeln i denna del kunna ske enligt de regler i allmän lag som kan finnas stadgade.

En särskild fråga är hur tidningarnas löpsedlar skall bedömas. I viss mån kan löpsedeln betraktas som ett led i marknadsföringen av tidningen själv. Enligt TF 1:7 är emellertid en tidnings löpsedlar och bilagor att anse som hörande till tidningen i dess egenskap av periodisk skrift. Från tryckfrihetsrättslig synpunkt skall en löpsedel således betraktas som en del av tidningen, som ett koncentrat av tidningens innehåll i visst hänseende. I den mån en tidnings löpsedel skulle innefatta oriktiga uppgifter om priset på tidningsexemplaren eller deras sidantal o d, bör – lika väl som om en direkt annons skulle ha införts på löpsedeln – ingripande mot löpsedeln kunna ske enligt vad som stadgas i allmän lag. När det åter gäller oriktiga eller vilseledande rubriker på löpsedeln om vad som står i själva tidningen, bör förhållandet enligt utredningens mening inte betraktas annorlunda än då rubriker i själva tidningen inte motsvaras av innehållet i de avsedda tidningsartiklarna. I båda dessa hänseenden bör tidningen falla under TF. Föreligger tryckfrihetsbrott, kan TF:s regler därom tillämpas. Härtill kommer, att enligt Publicistklubbens publiceringsregler löpsedel liksom artikelrubrik skall ha täckning i texten. Ingripanden mot åsidosättande av denna princip bör enligt utredningen inte ske enligt reglerna om marknadsföring utan här bör man lita till pressens självsanering genom Allmänhetens pressombudsman och Pressens opinionsnämnd.

7.4 Reklam för alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror (TF 1:9 första stycket)

Utredningen har såsom framgår av den allmänna motiveringen vid bedömandet av vilka varor som är av sådan skadlighetsgrad, att något grundlagsskydd beträffande reklamen för dem inte bör föreligga, begränsat sig till att föreslå generellt undantag från TF:s exklusivitet endast beträffande reklamen för al-

koholhaltiga drycker och tobaksvaror.

Med alkoholhaltiga drycker avses drycker som innehåller någon del alkohol. Förslaget innebär sålunda att i princip även det sk lättölet skall kunna beröras av ett eventuellt reklamförbud. Med tobaksvara avses, liksom i tobaksskatteförordningen, cigarrer, cigariller, cigaretter, röktoak, tuggtobak och snus.

Utredningen vill understryka att den med sitt förslag till ändring i TF endast ger en ram för möjligheterna att ingripa mot reklamen för dessa varor. Omfattningen av eventuella åtgärder får bestämmas i allmän lag. För att belysa räckvidden av vad som skall kunna utan hinder av TF regleras i allmän lag vill utredningen anföra följande.

Utredningen är medveten om att exempelvis en intensiv reklam för det allmänt som ofarligt ansedda lättölet kan ha en konsumtionsfrämjande verkan även beträffande andra ölsorter. En dylik följdverkan kan tänkas uppkomma även vid reklam för vissa andra varor. En annons för olika pipor, cigarettmunstycken, cigarettpaper o d skulle exempelvis kunna ha en konsumtionsfrämjande effekt beträffande tobaksvaror överhuvud. Principiellt kan det dock enligt utredningens mening inte anses riktigt att ingripa mot reklamen för i och för sig ofarliga varor enbart av den anledningen att de kan ha köpstimulerande effekt beträffande vissa andra som skadliga ansedda varor. Utredningens förslag i nu förevarande avseende medger inte heller reklaminskränkningar beträffande pipor o d.

Emellertid kan vissa andra gränsdragningsproblem uppkomma. I en bildannons för en annan vara kan också ha tagits med alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror för att ge en festligare eller på annat sätt mer lockande bild av den vara för vilken reklamen egentligen är avsedd. Man kan exempelvis tänka sig en inredningsannons med bild av ett middagsbord med bla vinflaskor. En sådan annons kan – naturligen beroende på hur den utformats – också tänkas innebära reklam för visst vinmärke. Om en vinflaska, ölburk eller cigarettask placerats på så

framträdande plats eller eljest framhävts på sådant sätt att annonsen uppenbart också avser att göra reklam för den alkoholhaltiga drycken eller tobaksvaran, bör annonsen kunna anses också som reklam för sist-nämnda vara. Något hinder att i lag medge ingripande mot annonsören i dylikt fall bör alltså inte föreligga enligt TF.

I detta sammanhang bör hållas i minnet att utredningen föreslår en utvidgning av det nuvarande begreppet bild- eller tillfällighetstryck. Härigenom kommer åtskilliga tryckalster, som inte syftar till nyhetsförmedling eller opinionsbildning i egentlig mening, att helt undantas från TF:s tillämpningsområde. TF:s censurförbud kommer inte att gälla dessa alster, och något hinder att ge särskilda bestämmelser om hur reklamen får vara beskaffad eller att förhandsgranskning skall få ske föreligger inte vidare beträffande dem. Detta blir av särskild betydelse beträffande exempelvis etiketter till ölflaskor och cigarettpaket.

Utredningens förslag om att alkohol- och tobaksreklamen skall kunna regleras utanför TF avser endast vad som är att hänföra till kommersiell annons. Innebörden av detta begrepp har utredningen behandlat i närmast föregående avsnitt (7.3).

Enligt utredningens förslag skall för att ingripande skall kunna ske mot alkohol- och tobaksreklam stöd härför föreligga i lag. Detta gäller också ingripanden som må komma till stånd med myndigheternas medverkan, en fråga beträffande vilken skilda meningar nu föreligger. Genom lagstiftningen bör alltså regleras inte bara de fall, då förbud mot eller påföljd i anledning av reklam för dessa varor skall kunna förekomma, utan också i vad mån myndighet eller annat allmänt organ skall kunna uppställa villkor om eller eljest medverka till antagande av branschöverenskommelser rörande reklamen för alkohol och tobak och eventuellt kunna tillgripa sanktionsåtgärder om överenskommelserna åsidosätts. Någon närmare undersökning av vad som i detta hänseende må erfordras i lag har utredningen emellertid inte företagit.

När i TF hänvisas till lag, avses därmed, enligt särskild bestämmelse i TF 14:6, stadgande som i den ordning för varje särskilt fall är föreskrivet tillkommit genom samfällt beslut av Konungen och riksdagen. Det räcker således ej med författning som utfärdats av Kungl Maj:t ens om författningen tillkommit efter riksdagens hörande.

7.5 Otillbörlig reklam (TF 1:9 andra stycket)

Det av utredningen föreslagna stadgandet i TF 1:9 andra stycket har främst grundats på bestämmelserna i marknadsföringslagen. Ingripanden utanför TF skall sålunda enligt förslaget först och främst kunna göras mot kommersiell annons som är att anse som otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare. Uttrycket kommersiell annons har utredningen närmare behandlat under 7.3. Vad som avses med att en annons är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare framgår bl a av förarbetena till marknadsföringslagen. Utredningen anser sig därför inte behöva närmare redogöra för detta rekvisit utöver vad som sagts i avsnitt 5.

Såsom anförts i den allmänna motiveringen har utredningen ansett att en ändring i TF bör bereda möjlighet till ingripande genom allmän lag även mot viss annan reklam än sådan som kan anses otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare. Utredningen föreslår att kommersiell annons, som strider mot god affärssed och därigenom är otillbörlig, skall kunna förbjudas och bedömas enligt allmän lag oberoende av TF. Begreppet god affärssed an knyter till motsvarande uttryck i marknadsföringslagen. Såsom tidigare nämnts innebär begreppet där, att de utomrättsliga reglerna för reklamen — Internationella handelskammarens grundregler, Näringslivets opinionsnämnds praxis och särskilda branschöverenskommelser — skall utgöra grundvalen för marknadsrådets bedömning, även om dessa regler inte kan anses bindande för marknadsrådet. Vad som strider mot dem får också regelmässigt anses strida mot god affärssed. Genom det sålunda

föreslagna stadgandet blir det möjligt att utan hinder av TF lagstifta om även andra former av olämplig reklam än den som kan anses konsumentfientlig eller otillbörlig mot konkurrenter. TF skall sålunda inte hindra införandet av bestämmelser om ingripande mot den som eljest åsidosätter grundreglerna för reklam eller andra gällande normer på området, under förutsättning att förfarandet kan anses otillbörligt. Det blir t ex möjligt att i lag föreskriva ingripande mot annons som strider mot goda seder eller som innehåller bild av person, vilken inte givit sitt tillstånd till bildens användning (artiklarna 1 och 5 i grundreglerna). Bestämmelsen lämnar också, såsom förut berörts, visst utrymme för ingripande mot reklam för andra skadliga varor än alkohol och tobak. Om grundreglernas innehåll i övrigt må hänvisas till propositionen med förslag till lag om otillbörlig marknadsföring m m (1970:57 s 117), där reglerna är återgivna i sin helhet.

Enligt förslaget skall reklam, som strider mot god affärssed, för att kunna bedömas vid sidan av TF även vara otillbörlig. Härmed avser utredningen att ge uttryck åt att en bedömning från allmän synpunkt skall ske. Åsidosättande av en rent affärsmässig kutym, som inte uppbärs av något allmänt intresse, skall sålunda inte kunna föranleda ingripande utanför TF.

Efter denna redogörelse för det föreslagna stadgandets allmänna innebörd skall något sägas om dess tillämplighet i vissa fall.

Av framställningen under 4.3 framgår, att reklamen för läkemedel och andra hälsovårdsmedel är kringgärdad av ett flertal inskränkande bestämmelser. Dessa går i regel ut på omsorgen om konsumenterna, och i så fall kan marknadsföringslagen tillämpas. En del av överenskommelserna för läkemedelsreklamen är dock sådana att konsumentintresset är mindre påtagligt, såsom t ex när det gäller den för läkare m fl avsedda reklamen. Om reklaminskränkningar av sådan art överträds, innebär dock förfarandet att reklamen strider mot god affärssed. Utredningens förslag möjliggör således en lagstiftning som så att säga konfirmerar de gällande reglerna på området och medger dessutom

att särskilda sanktioner införs.

De reklamåtgärder, som förbjudits och straffbelagts i 1951 års livsmedelsstadga, nämns ej särskilt i den nya livsmedelslagen, men de torde kunna beivras enligt den nuvarande marknadsföringslagen.

Reklam för brottsverktyg kan stundom bestraffas som anstiftan av brott eller uppvigling. Likaså bör en annonsör kunna straffas som gärningsman, om annonsen är ett led i en brottslig handling. Annonsör som förmedlar sk fördomsfria kontakter bör således kunna dömas för främjande av otukt enligt brottsbalken 6:7 tredje stycket, om övriga rekvisit i detta lagrum är uppfyllda. Det av utredningen nu föreslagna stadgandet lämnar också visst utrymme för särskild lagstiftning mot reklam av liknande art.

När det åter gäller reklam för varor, vilkas användning inte är straffbelagd men i fråga om vilka det föreligger ett allmänt intresse av att begränsa deras spridning, såsom fallet kan vara med exempelvis vissa avlyssningsapparater, kan reklamen för dylika varor normalt inte anses otillbörlig mot konsumenterna. Det kan även vara tveksamt om en objektiv annonsering för dylika varor skulle kunna anses strida mot god affärssed. Den lämpligaste vägen att begränsa spridningen synes vara att i fråga om dylika varor förbjuda användningen eller kräva särskilt tillstånd och straffbelägga otillåtet begagnande (jfr SOU 1970:47 Skydd mot avlyssning). För den händelse bestämmelser av detta slag införs i allmän lag, torde det inte böra råda någon tvekan om att reklam för varorna strider mot god affärssed, i vart fall om inte reklamen tydligt påpekar tillståndstvånget och straffbestämmelserna.

Det föreslagna stadgandet i TF 1:9 andra stycket innebär att TF, som i och för sig är tillämplig även på den där avsedda reklamen, under vissa förutsättningar medger att bestämmelser om förbud och ansvar meddelas i allmän lag. Utredningen har pekat på möjligheten att lagstiftningsvägen ingripa mot reklam, som ehuru den ej är otillbörlig mot konsumenterna eller näringsidkare likväl är att anse som otillbörlig såsom stridande

mot god affärssed. Om och i vilken mån denna möjlighet också skall utnyttjas har utredningen ansett falla utanför dess uppdrag.

I allmän lag skall emellertid inom de enligt förslaget i TF uppdragna gränserna kunna ges bestämmelser om t ex ett reklamförbuds omfattning, vem som skall kunna göras ansvarig, vitesföreläggande, straff, förverkande eller skadestånd. Eftersom det här inte blir fråga om tryckfrihetsprocess, skall även förfarandet vid prövningen följa reglerna i allmän lag. Särskilda stadganden skall också kunna meddelas om granskande och prövande myndigheter och om deras befogenheter. Frånsett regler av nu angivet slag kommer emellertid reklamen att omfattas av TF. För den händelse i en kommersiell annons förekommer ärekränkning eller annat tryckfrihetsbrott, är TF också i sin helhet tillämplig i detta avseende, under förutsättning dock att fall som avses i TF 7:2 inte föreligger.

Liksom beträffande ingripanden mot alkohol- och tobaksreklamen (se under 7.4) skall enligt förslaget ingripande mot otillbörlig reklam utanför TF grundas på bestämmelser i lag, dvs enligt TF 14:6 på stadgande som tillkommit genom samfällt beslut av Konungen och riksdagen, och detta gäller också den medverkan till ingripanden som må komma till stånd med myndigheternas medverkan till branschöverenskommelser o d. I den mån nuvarande bestämmelser om ingripande mot reklam faller under den nu föreslagna bestämmelsen om otillbörlig reklam måste alltså, om utredningens förslag genomförs, tillses att stöd för ingripandet finns i lag och inte bara i en administrativ författning eller liknande. Utredningen har inte ansett sig böra göra en genomgång av de nuvarande bestämmelser i administrativa författningar, som sålunda skulle erfordra uppdragande i lag. Det må emellertid i detta sammanhang framhållas, att i den mån ingripande mot reklamen avser sådant, som faller under förslaget om affärs- eller tillfällighetstryck, något krav på reglering i lag inte uppställts.

7.6 Vissa särskilda frågor

Även efter ett genomförande av utredningens förslag kommer att kvarstå vissa undantag från TF som inte uttryckligen är däri angivna. Sålunda är det en sedan länge allmänt godtagen grundsats, att brott som begås medelst tryckt skrift kan bestraffas utanför TF om kriminaliseringen tillkommit, inte på grund av skriftens innehåll i och för sig utan på den grund att skriften begagnats som medel i ett förfarande som av annan anledning ansetts straffvärt. Dylika brott har ansetts skola såsom inte berörande yttrandefriheten bedömas oberoende av TF. Detta gäller t ex bedrägeri och vissa fall av illojal konkurrens, där skriften endast är ett led i ett brottsligt förfarande. Svårigheterna att uttryckligen ange de nu avsedda fallen av undantag från TF:s exklusivitet är uppenbara, och utredningen har för sin del ansett att de grundsatser som härvidlag gäller är tillräckligt klara och allmänt accepterade för att de även i fortsättningen skall kunna anses gälla utan uttryckligt omnämnande i TF.

Frånsett det undantag från TF:s räckvidd som följer av det nyss anförda får man emellertid enligt utredningen med det framlagda förslaget ett klarare tryckfrihetsbegrepp genom att TF:s räckvidd i övrigt — framför allt beträffande ingripanden mot reklamen — kan stödjas på uttryckliga bestämmelser i TF.

Även om utredningens förslag i TF 1:9 om möjligheter till ingripande mot reklam utanför TF genomförs, kommer TF:s bestämmelser inte att helt sakna betydelse även beträffande dylik reklam. De allmänna bestämmelserna i TF om förbud mot förhands-censur avser den tryckta skriften i dess helhet och kommer sålunda fortfarande att gälla generellt. Vidare kommer TF:s bestämmelser om författares och uppgiftslämnarens anonymitet fortfarande att vara tillämpliga; eftersom det i fall av ingripande mot reklam med stöd av den nya bestämmelsen i TF 1:9 inte är fråga om tryckfrihetsprocess, kommer bestämmelserna om anonymitet i TF 3:2 och 3 inte

att gälla och anonymitetsskyddet i TF 3:1 och 4 viker alltså för vittnesplikten.

Att TF sålunda fortfarande skall i vissa hänseenden tillämpas har utredningen ansett böra särskilt framhållas beträffande den skillojala reklamen och därför i förslaget till författningstext angivit att möjligheterna till reglering i allmän lag begränsas till förbud mot eller påföljd eller skadeståndsskyldighet för dylik reklam. Med påföljd avses här även förverkande och annan särskild rättsverkan av brott, vilka upptas i brottsbalkens tredje avdelning under rubriken Om påföljder.

Beträffande utredningens förslag om affärs- eller tillfällighetstryck är förhållandet ett annat. Dessa alster skall enligt förslaget över huvud taget inte betraktas som tryckta skrifter i TF:s mening och kommer därigenom att helt falla utanför TF med påföljd att något grundlagshinder mot förhands-censur eller något anonymitetsskydd inte vidare skall föreligga beträffande dem.

Utredningen vill i detta sammanhang behandla frågan om förhållandet mellan TF och lotteriförordningen den 19 maj 1939. Denna förordning straffbelägger anordnande inom landet av lotteri i andra fall än det enligt förordningen är tillåtet. I enlighet med vad ovan anförts torde visserligen, om en tidning själv anordnar dylikt lotteri eller medverkar däri på ett sätt som är straffbart enligt allmänna straffrättsliga regler, straff kunna bestämmas utan hinder av TF. I förordningen ges emellertid också bestämmelser om straff för den, som på närmare angivet sätt främjar deltagande i inom landet anordnat lotteri, som ej är tillåtet, eller i utländskt lotteri eller i otillåten eller utländsk vadhållning i samband med kapplöpning eller annan tävlan. Bestämmelserna om vadhållning och straffbestämmelserna (10 §) har tillkommit genom lag, under det att förbudet mot främjande av lotterier (6 §) tillkommit efter riksdagens hörande och alltså inte kan anses ha karaktären av lag.

I den mån ett främjande av lotterier eller vadhållning skulle ske i tryckt skrift, genom vad som kan betecknas som reklam, bör enligt utredningens mening ingripande här-

emot endast kunna ske enligt de allmänna förutsättningarna i TF för ingripande mot reklam överhuvud. I detta hänseende bör principiellt inte anläggas andra synpunkter än dem som anses böra gälla för reklam i allmänhet.

Om lotteriförordningen i förevarande hänseende gavs karaktären av lag, skulle det väl kunna sägas att direkt reklam för exempelvis ett utländskt lotteri genom att sådan straffbelades i lag stod i strid med god affärssed och tillika var att anse som otillbörlig. För straffbarhet bör emellertid — i enlighet med utredningens förslag angående bestämning av begreppet kommersiell annons — också krävas bl a att meddelandet skett i syfte att främja avsättningen av lotteri i det utländska lotteriet, i vilket avseende krävs sk direkt uppsåt, och därutöver, att meddelandet hade formen av en annons eller kunde anses jämställt därmed. Att i ett i den tidigare redogörelsen (3.4.2) omnämnt fall meddelande om vinstnummer i ett utländskt lotteri ansetts kunna bestraffas utan hinder av TF, har — såsom framgår av högsta domstolens dom i målet — motiverats därmed, att av uttalanden angående TF:s räckvidd ansetts framgå, att statsmakternas avsikt varit att förfaranden i strid mot lotteriförordningen skulle kunna bestraffas utan hinder av TF. När nu de närmare förutsättningarna för ingripande mot reklam anges direkt i TF, finns enligt utredningens mening inte längre anledning att upprätthålla en särbehandling av reklamen beträffande lotterier eller vadhållning.

Om sålunda utredningens förslag till ändringar i TF genomförs, bör förutsättningarna för ingripanden mot meddelanden i tryckt skrift angående lotterier och vadhållning vara desamma som beträffande övrig reklam. Skulle det emellertid anses, att ingripanden mot dylika meddelanden borde kunna komma till stånd i vidsträcktare omfattning än som framgår av utredningens förslag, vore det enligt utredningens mening principiellt riktigare att detta direkt framgår av TF och att sålunda — i likhet med vad som före 1949 var fallet beträffande utländska lotteri-

er — en särskild bestämmelse härom intas i TF, i så fall närmast i TF:s brottskatalog. Utredningen anser emellertid för sin del en sådan bestämmelse inte böra införas.

Reklam förekommer även i utomlands tryckta skrifter som sprids här i landet. Denna reklam torde dock kunna sägas vara av mindre betydelse. I och för sig lämnar de ändringar i TF som utredningen föreslår utrymme för ingripande under motsvarande förutsättningar mot även utomlands tryckta tidningar och tidskrifter som sprids här i landet. Utredningen har emellertid inte tagit ställning till i vad mån ingripande mot sådan reklam bör ske. Detta får övervägas i samband med den lagstiftning mot reklamen som enligt utredningens förslag skall kunna ske vid sidan av TF.

Utredningen har till uppgift att utreda frågan om enhetlig reglering i grundlag av yttrandefriheten i massmedier m m. Enligt särskilt uttalande i direktiven ingår det i utredningens uppdrag att närmare ta ställning till reklamen och därvid söka utforma sådana grundlagsregler att man dels får möjlighet att ingripa mot reklam och annan marknadsföring av varor, som är skadliga eller på annat sätt olämpliga och vilkas spridning därför bör motverkas, dels får en mera klarläggande reglering än nu av möjligheterna att ingripa mot reklam och andra marknadsföringsmetoder, som är att anse som otillbörliga från konsumentsynpunkt. Utredningen har behandlat reklamen i tryckt skrift särskilt och föreslår genom förevarande delbetänkande vissa ändringar i tryckfrihetsförordningen i detta hänseende.

Det kan göras gällande, att bestämmelserna i TF är sådana att även reklam och andra marknadsföringsåtgärder i tryckt skrift omfattas av förordningen; ingripanden skulle sålunda beträffande tryckt skrift endast kunna ske i den ordning som TF anger. Emellertid har lagen om otillbörlig marknadsföring vid dess tillkomst år 1970 ansetts inte stå i strid med TF, vilket motiverats med att det här är fråga om åtgärder av utpräglat kommersiell natur som inte avser nyhetsförmedlingen eller åsiktsbildningen i samhället. Det måste dock anses mindre tillfredsställande, att frågan huruvida ett förfarande faller under TF eller ej skall vara beroende av en

tolkning av syftet med TF. Utredningen har därför sökt ge en sådan formulering av bestämmelserna i TF, att frågan om och i vilken mån reklam faller under TF skall kunna bedömas med stöd av uttryckliga bestämmelser i TF.

En grundlagfäst yttrandefrihet i tryckt skrift är av betydelse även när det gäller reklam. Emellertid kan det, när det gäller affärsmässiga förhållanden, inte anses strida mot det allmänna syftet med yttrande- och tryckfriheten att särskilda inskränkningar beträffande reklamen görs i TF under förutsättning att i TF närmare anges den ram, inom vilken ingripanden sålunda skall få ske.

Det har för utredningen varit en väsentlig uppgift att undersöka vilka varor som kan anses i sådan grad skadliga eller på annat sätt olämpliga att ett grundlagsskydd beträffande reklamen för dem över huvud taget inte bör föreligga. Vid denna prövning har utredningen stannat vid att från TF generellt undanta reklam endast beträffande alkohol och tobak. Utredningen föreslår sålunda, att TF ändras på sådant sätt att lagstiftning om förbud mot eller andra begränsningar i reklamen för alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror görs möjlig. Det ankommer inte på utredningen att ta ställning till hur en sådan reglering skall ske, utan frågan härom får bedömas i samband med den lagstiftning som kan komma till stånd, om utredningens förslag genomförs. Utredningens förslag innebär allenast att grundlagshindret mot så-

dan lagstiftning undanröjs.

I fråga om reklam och andra marknadsföringsåtgärder, där ingripande anses påkallat, inte av hänsyn till varornas skadliga beskaffenhet utan på den grund att reklamen är utformad så att den måste anses otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare, har såsom nyss nämnts ingripanden enligt marknadsföringslagen inte ansetts stå i strid med TF. Utredningen har emellertid ansett, att TF bör ändras så att av själva ordalagen framgår, att någon motsättning mellan TF och marknadsföringslagen inte föreligger. När det sålunda gäller att i TF införa en bestämmelse, som täcker ingripanden enligt marknadsföringslagen, har utredningen ansett att man bör göra bestämmelsen något mer omfattande än som skulle följa enbart av de nuvarande reglerna i marknadsföringslagen. Det bör sålunda öppnas möjlighet att, om så skulle anses påkallat, utvidga ingripanden mot reklam till att omfatta även marknadsföringsåtgärder som – utan att kunna anses vara otillbörliga mot konsumenter eller näringsidkare – likväl måste anses otillbörliga genom att strida mot god affärssed. Härigenom skapas möjlighet att i detta hänseende anknyta till gällande branschöverenskommelser eller andra branschnormer. Utredningen föreslår sålunda, att i TF införs ett stadgande av innebörd, att utan hinder av TF må i lag föreskrivas förbud mot samt påföljd och ersättningskyldighet för annons, som genom att åsidosätta hänsynen till konsumenter eller näringsidkare eller genom att eljest strida mot god affärssed är otillbörlig. Liksom i fråga om reklamen för tobak och alkohol har utredningen inte ansett sig ha att ta ställning till frågan huruvida en utvidgad lagstiftning på förevarande område bör komma till stånd, utan utredningens förslag innebär allenast att något grundlagshinder mot en sådan lagstiftning inte skall föreligga.

En betydelsefull fråga har varit att bestämma, vilka former av reklam och andra marknadsföringsåtgärder som i enlighet med det sagda skall kunna bedömas utanför TF. Denna fråga gäller såväl alkohol- och tobaksreklamen som övrig reklam. Ordet reklam

inrymmer i och för sig även begreppen propaganda och PR och kan därför ha en vidsträckt innebörd. Reklam kan förekomma i många former; i och för sig skulle därunder kunna hänföras även sådant som förekommer i vanligt tidningsreportage. Med hänsyn härtill bör enligt utredningens mening en begränsning göras av de ifrågasatta undantagen från TF:s exklusivitet. Denna begränsning bör enligt utredningen ske på så sätt, att undantagen endast skall avse vad utredningen kallat "kommersiell annons".

Med "kommersiell annons" skall enligt förslaget förstås sådan annons eller därmed jämställt meddelande, som syftar till att främja avsättning av vara eller tjänst och som avser näringsidkares affärsverksamhet eller där tillhandahållen vara eller tjänst. Med att meddelandet skall syfta till att främja avsättning av vara eller tjänst avses vad som enligt marknadsföringslagen utgör marknadsföring av vara eller tjänst. Kravet på att meddelandet skall avse näringsidkares affärsverksamhet eller där tillhandahållen vara eller tjänst anknyter till den begränsning av marknadsföringslagens räckvidd, som enligt uttalandena vid lagens tillkomst skulle gälla i fråga om lagens tillämpning på tryckta skrifter, ehuru någon uttrycklig bestämmelse härom inte upptagits i lagen; begränsningen ansågs följa av TF:s bestämmelser. Härutöver skall enligt utredningens förslag för att reklamen skall falla utanför TF:s exklusivitet krävas, att meddelandet har karaktären av annons eller därmed jämställt meddelande. Enligt förslaget kommer bl a konsumentupplysning i redaktionell text i tidningarna att fortfarande regleras av TF. Utredningen anser det vara av synnerlig vikt att denna gränsdragning upprätthålles med hänsyn till att den redaktionella texten måste anses tillhöra TF:s allmänna område av åsiktsbildning och nyhetsinformation.

Reklam förekommer i stor utsträckning i form av affischer, broschyrer och andra liknande tryckalster. Dessa meddelanden är till sin typ sådana att tryckfrihetsmissbruk regelmässigt inte förekommer däri. Utredningen föreslår att sådana meddelanden un-

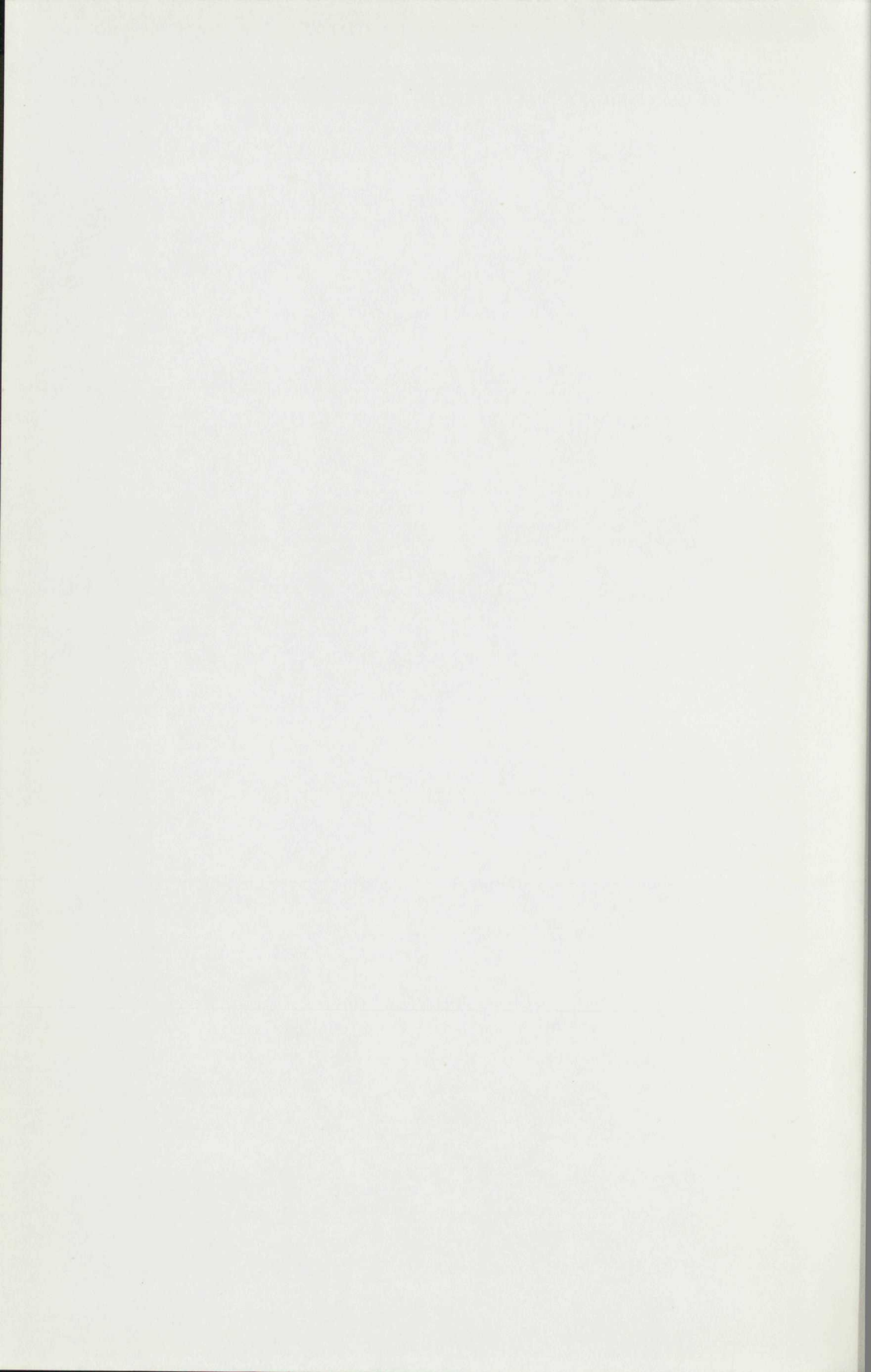
undantas från TF:s tillämpningsområde. Dessa tryckalster skall alltså enligt förslaget ej anses som tryckt skrift utan kunna i sin helhet regleras utanför TF, under förutsättning att tryckfrihetsmissbruk inte förekommer däri. De meddelanden som undantas har utredningen benämnt "affärs- eller tillfällighetstryck". Denna bestämning innebär en viss utvidgning av vad som nu hänförs till bild- eller tillfällighetstryck i TF 4:9. Uttrycket avser inte endast reklamtryck och liknande (etiketter och förpackningar) utan även t ex kataloger, kalendrar och matriklar. Utredningens förslag medger således särskilda bestämmelser för dessa alster, t ex om förhandsgranskning av varudeklarationer och bruksanvisningar.

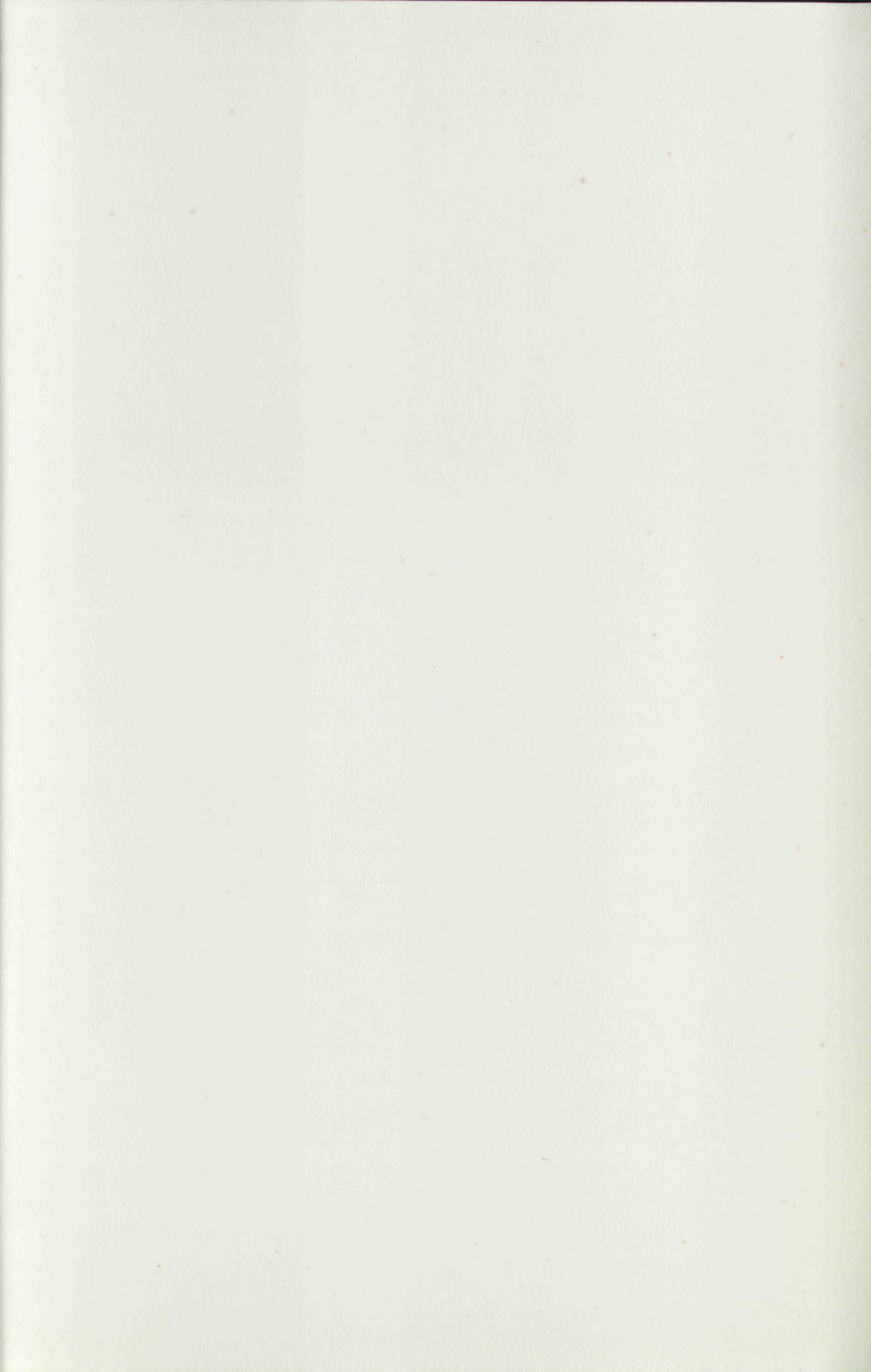
Genom att affärs- eller tillfällighetstryck avförs från TF, sammanställt med att den yttre ramen för ingripande mot reklam och andra marknadsföringsåtgärder direkt anges i TF, får man enligt utredningens mening ett klarare tryckfrihetsbegrepp, som kan stödjas på själva ordalagen i TF. I fråga om den nu omdiskuterade alkohol- och tobaksreklamen kommer det att stå statsmakterna fritt att genom lagbestämmelser eller medverkan till branschöverenskommelser genomföra de åtgärder som kan anses påkallade. Eftersom man i dessa fall rör sig nära tryckfrihetens område, bör dock de bestämmelser om reklam som kan bli aktuella ges i lag. I den mån statsmakterna föranstaltar om skärpta branschöverenskommelser, bör således myndigheternas befogenhet härtill grundas på lagbestämmelser. Detta gäller även i fråga om den reklam som anses otillbörlig. Härigenom synes man bäst värna om tryckfriheten, så att den inte träds för när på omvägar.

Utredningen vill till sist framhålla, att förslagen i detta delbetänkande inte innebär ett slutligt ställningstagande till förhållandet mellan tryckfriheten och reklamen. Det fortsatta utredningsarbetet kan komma att medföra förslag till ytterligare ändringar i de regler som nu gäller.









Statens offentliga utredningar 1972

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Ämbetsansvaret II. [1]
Godsbefordran till sjöss. [10]
Skadestånd IV. [12]
Revision av vattenlagen. Del 2. [14]
Grundlagberedningen. 1. Ny regeringsform • Ny riksdagsordning. [15] 2. Ny regeringsform • Ny riksdagsordning (Följdförfattningar) [16] 3. Nomineringsförfarande vid riksdagsval • Riksdagen i pressen. [17] 4. Norge och den norska exilregeringen under andra världskriget. [18]
Domstolsväsendet IV. Skiljedomstol. [22]
Vägfrakttavlet II. [24]
Konsumentköplag. [28]
Abortfrågan. Remissyttranden. [39]
Familj och äktenskap I. [41]
Landskapsvård genom täktsamverkan. [46]
Data och integritet. [47]
Tryckfrihet och reklamen. [49]

Försvarsdepartementet

Personal för tyg- och intendenturförvaltning. [3]
1970 års försvarsutredning. 1. Säkerhets- och försvarspolitik. [4] 2. Riksdagen och försvarsplaneringen. [48]

Socialdepartementet

1968 års barnstugeutredning. 1. Förskolan 1. [26] 2. Förskolan 2. [27]
Familjestöd. [34]

Kommunikationsdepartementet

CKR. (Centrala körkortsregistret) [6]
Svåvarfartslag. [21]

Finansdepartementet

Förenklad löntagarbeskattning. [11]
Vägtrafikbeskattningen. [42]
Reformerad skatteutjämning. [44]

Utbildningsdepartementet

Reklamutredningen. 1. Reklam I. Beskattning av reklamen. [6]
2. Reklam II. Beskrivning och analys. [7] 3. Reklam III. Ställningstaganden och förslag. [8] (Utkommer senare.) 4. Reklam IV. Reklamens bestämningsfaktorer. [9] (Utkommer senare.)
Uppsökande verksamhet för cirkelstudier inom vuxenutbildningen. [19]
Läs- och bokvanor i fem svenska samhällen. Litteraturutredningens läsvanestudier. [20]
Högre utbildning — regional rekrytering och samhälls-ekonomiska kalkyler. [23]
1968 års beredning om stat och kyrka. 1. Samhälle och trosamfund. Slutbefänkande. [36] 2. Samhälle och trosamfund. Bilaga 1—19. [37] 3. Samhälle och trosamfund. Bilaga 20. Andra trosamfunds ekonomi. [38]
Kulturminnesvård. [45]

Jordbruksdepartementet

Lag om hälso- och miljöfarliga varor. [31]
Skogsbrukets frö- och plantförsörjning. [35]

Handelsdepartementet

Konsumentupplysning om försäkringar. [29]

Inrikesdepartementet

Kommersiell service i glesbygder. [13]
Bostadsanpassningsbidrag. [30]
Förhandlingsrätt för pensionärer. [33]
Konkurrens i bostadsbyggandet. [40]

Civildepartementet

Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre? [32]

Industridepartementet

Svensk möbelindustri. [2]
Naturgas i Sverige. [25]
Utnyttjande och skydd av havet. [43]