

## Nr 48

*Utlåtande i anledning av motioner om åtgärder för att minska tobakskonsumtionen m. m.*

Andra lagutskottet har behandlat sex till lagutskott hänvisade motioner, nämligen

1) de likalydande motionerna I: 79 av herr *Petersson, Bertil, m. fl.* samt II: 118 av herr *Wiklund* i Stockholm *m. fl.*,

2) de likalydande motionerna I: 485 av herr *Åkesson* samt II: 611 av herrar *Nilsson* i Lönsboda och *Nelander*,

3) motionen II: 886 av herr *Åkerlind*, samt

4) motionen II: 66 av herr *Gustafsson* i Borås.

I *motionerna I: 79 och II: 118* har hemställts »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om tillsättande av en utredning med uppgift att framlägga förslag till vidgade statliga åtgärder i syfte att få till stånd en minskning av tobakskonsumtionen i landet».

I *motionerna I: 485 och II: 611* har hemställts »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag till förbud eller inskränkning av reklamen för tobaksvaror».

I *motionen II: 886* har hemställts »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om utredning och förslag till lagstiftning om förbud för reklam för tobaksvaror, alkoholhaltiga drycker och narkotiska preparat».

I *motionen II: 66* har hemställts »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om förslag till lagstiftning med den innebörden att cigarettpaket vid försäljning i Sverige skall vara försett med deklaration av tjär- och nikotinmängden i röken från en cigarett av ifrågavarande märke».

Motionen II: 886 i vad avser förbud mot reklam för alkoholhaltiga drycker behandlas av bevillningsutskottet i dess utlåtande 1968: 56.

Beträffande de skäl motionärerna anfört till stöd för sina yrkanden får utskottet, i den mån redogörelse därför inte lämnas i det följande, hänvisa till motionerna II: 118, II: 611, II: 886 och II: 66.

Över motionerna I: 79 och II: 118 samt motionen II: 66 har utskottet i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttrande från socialstyrelsen och statens institut för folkhälsan. På begäran av utskottet har vidare yttrande över samma motioner avgivits av Svenska tobaks aktiebolaget.

## Gällande bestämmelser m. m.

### *Tobak*

Sedan den 1 juli 1961 är såväl importen av färdiga tobaksvaror som den inhemska handeln med sådana varor fri. Statens monopol på tillverkning av tobaksvaror slopades vid utgången av år 1966. Några inskränkningar i lag i rätten att göra reklam för tobaksvaror föreligger icke. Ej heller finns föreskrifter om varudeklaration i någon form i samband med försäljning av tobaksvaror.

Försäljningen av cigaretter i Sverige har på senare tid ökat starkt. År 1950 såldes 4 351 milj. cigaretter medan motsvarande siffror år 1960 respektive 1966 var 6 740 milj. och 8 712 milj. Försäljningen av annan tobak än cigaretter har inte visat samma trend. En icke obetydlig ökning kan visserligen registreras för cigarrcigaretter men å andra sidan har försäljningen av cigarrer och snus varit i sjunkande. Rök- och tuggtobaksförsäljningen har i huvudsak varit oförändrad.

### *Narkotika*

Hantering av narkotika är här i landet föremål för en ingående reglering. Grundläggande bestämmelser på narkotikakontrollens område återfinns i narkotikaförordningen och den därtill anslutande narkotikakungörelsen. Enligt förordningen får narkotika inte införas till riket eller här tillverkas, saluhållas eller överlåtas för annat än medicinskt eller vetenskapligt bruk. För tillverkning och handel krävs tillstånd i olika former. Tillsynsmyndighet är socialstyrelsen. Kommersiell reklam för narkotika förekommer ej.

## Historik

Spörsmål rörande tobaksrökningen har behandlats i riksdagen vid ett stort antal tillfällen i anledning av motioner, interpellationer och enkla frågor. Framställningarna har i allmänhet avsett någon eller några bestämda åtgärder i syfte att begränsa bruket av tobaksvaror (främst cigaretter). Särskilt har diskussionen gällt inskränkande ingripanden mot reklamen för tobaksvaror samt lagstiftning om skyldighet att anbringa varudeklaration eller varningspåskrift på cigarettpaket.

I *interpellationer* i andra kammaren år 1956 berördes olika åtgärder för klarläggande och begränsning av tobakens skadeverkningar. I ett utförligt svar den 29 maj 1956 (AK:s prot. 23:3) redovisade statsministern det dåvarande läget på främst forskningens, upplysningens och reklamens område. Därvid sades bl. a. att formerna för och omfattningen av fortsatta åtgärder för att begränsa tobakskonsumtionen och tobaksrökningens skadeverk-

ningar i hög grad skulle bli beroende av resultaten av pågående undersökningar.

Frågor om tobaksreklam berördes *våren 1957* i ett svar på en *enkel fråga* i första kammaren angående Svenska tobaksmonopolets annonsering. Under *hösten 1957* besvarades en *interpellation* i andra kammaren angående eventuell varudeklaration beträffande av tobaksmonopolet tillverkade cigaretter. I interpellationssvaret, som lämnades av finansministern, anfördes bl. a. följande (AK:s prot. 29: 36):

Från Tobaksmonopolet har jag inhämtat att det inte är möjligt att åstadkomma rättvisande varudeklarationer angående nikotin och tjära i röken från olika cigarettmärken. Bådadera kan växla beroende på de omständigheter under vilka tobaken förbrännes, och även nikotinhalten i tobaken kan variera, trots att man försöker åstadkomma utjämning genom att blanda tobak från olika skördar.

Det torde sålunda icke föreligga praktiska möjligheter att tillgodose de synpunkter som interpellanten anför, varför några speciella åtgärder icke är att förvänta.

Finansministern erinrade avslutningsvis om det forskningsarbete som skulle verkställas rörande rökningens inverkan på den mänskliga organismen och beträffande nikotin- och tjärhalt i röken från olika cigaretter. Därvid framhölls att resultatet av undersökningarna skulle komma att publiceras.

Vid *1958 års B-riksdag* väcktes *motioner* med yrkande bl. a. att Tobaksmonopolets offentliga reklam skulle stoppas och att monopolet skulle anmodas meddela sina utländska affärsförbindelser att upphöra med sin reklam. Motionerna behandlades av *allmänna beredningsutskottet* i dess av riksdagen godkända *utlåtande nr B 2*. Utskottet anförde bl. a.

Utskottet har i utlåtande till innevarande riksdag (nr 1) över motioner angående forskningsarbetet rörande tobakens skadeverkningsgivet uttryckt åt uppfattningen, att tobaksbruket kan medföra allvarliga skadeverkningsgivet för folkhälsan. Det kan med utgångspunkt härifrån synas ligga nära till hands att utskottet skulle finna lämpligt med en reglering, eventuellt en tvångsmässig sådan, av reklamen för tobaksvarorna. Olika betänkligheter av såväl principiell som praktisk natur anmäler sig emellertid emot dylika åtgärder.

I utlåtande till årets vårriksdag (nr 16) över en motionen angående spörsmål rörande varureklamen hänvisade utskottet bl. a. till farhågorna för att regleringsåtgärder på reklamområdet skulle kunna motverka statsmakternas strävan att åstadkomma friare konkurrensförhållanden och även kunna komma i strid med principerna för vår tryckfrihet. Utskottet finner i likhet med vad statens pris- och kartellnämnd i sitt yttrande över de nu föreliggande motionerna anförts icke osannolikt, att reklamen endast i mindre utsträckning påverkar den totala försäljningen men har sin egentliga betydelse för märkesvalet. Som i ett flertal remissyttranden framhållits torde vidare ett reklamförbud knappast kunna upprätthållas gentemot utländska tillverkare. Tobaksmonopolet skulle härigenom komma i ett försämrat konkurrensläge. Detta förhållande torde komma att accentueras genom den liberalisering av tobakshandeln som enligt statsmakternas beslut är att emottas.

Utskottet anser det, oavsett ovan anförda omständigheter, självfallet berättigat att ställa stora krav i olika avseenden på Tobaksmonopolets reklamverksamhet. Det är sålunda önskvärt att reklamen ges en måttlig omfattning, att den lämnar konsumenterna saklig upplysning och att den icke får omfatta fabrikat som är i särskild grad skadliga för hälsan. Man bör enligt utskottets mening icke bortse från möjligheterna att genom en riktigt upplagd reklam kunna påverka konsumtionsvanorna i positiv riktning, dvs. så att en övergång sker från mer till mindre skadliga märken. Genom det av medicinalstyrelsen och Tobaksmonopolet i samråd bildade expertrådet, vari den medicinska expertisen är representerad och som har till uppgift bl. a. att vara rådgivare till monopolet i frågor rörande upplysning och reklam m. m. samt att följa och stödja forskningen om tobakens skadeverkningar, har, såvitt utskottet kunnat bedöma, goda förutsättningar skapats för att utskottets ovan uttalade önskemål skall kunna tillgodoses.

I *interpellation* i första kammaren vid 1961 års riksdag frågades om tobaksreklamen kunde anses försvarlig ur folkhälsosynpunkt, om EFTA-avtalet medgav att man ur folkhälsosynpunkt förbjöd eller begränsade tobaksreklamen samt om åtgärder skulle vidtagas mot tobaksreklamen. Interpellationen besvarades av *chefen för finansdepartementet, statsrådet Sträng*, som anförde bl. a.

Lagstiftningen om tobaksvaror har i motsats till rusdryckslagstiftningen inte till ändamål att begränsa försäljningen och förebygga eventuella skadeverkningar. Numera råder i praktiken fri konkurrens inte bara olika försäljare emellan utan även mellan Tobaksmonopolet och utländska tillverkare. Någon ändring härvidlag har veterligen inte på allvar satts i fråga.

Under dessa omständigheter saknas uppenbarligen förutsättningar för att i fråga om tobaken genomföra någon motsvarighet ens till den måttliga reklam begränsning, som iakttages när det gäller rusdrycker. Denna begränsning innebär som bekant i huvudsak, att de statliga monopolbolagen, som omhänderhar all partihandel och utminuter, inte gör reklam för spritdrycker. Mot mera ingripande inskränkningar har med visst fog anförts invändningar från tryckfrihetssynpunkt.

För några år sedan tog monopolet initiativ till ett frivilligt reklamstopp beträffande cigaretter. De utländska tillverkarna återupptog emellertid efter kort tid reklamen i full utsträckning. Ett ensidigt reklamstopp från monopolets sida skulle i dagens läge endast betyda att monopolet skulle lida avbräck i den hårda konkurrensen med de utländska tillverkarna. Nämnas kan att de utländska tillverkarna, som svarar för omkring 10 procent av tobaksförsäljningen i landet, under fjolåret lade ned drygt 1 1/2 gånger så mycket pengar på annonsering som monopolet.

Av det sagda torde framgå, att jag inte är beredd att vidtaga åtgärder mot tobaksreklamen.

I ett *interpellationssvar* vid 1962 års riksdag vidhöll finansministern sin föregående år redovisade ståndpunkt.

Såväl vid 1961 som 1962 års riksdagar behandlades i anledning av *interpellationer* frågor om åtgärder för upplysning om tobaksrökningens skadeverkningar. I interpellationssvaren framhölls bl. a. det angelägna i en så intensiv information i tobaksfrågan som möjligt, inte minst bland ungdomen.

I en *motion* vid 1962 års riksdag yrkades utredning om möjligheterna till en begränsning av ungdomens tobakskonsumtion. Den föreslagna utredningen ansågs emellertid inte kunna fylla någon uppgift i avsett syfte (*allm. beredningsutskottets utlåtande nr 10*).

Vid 1964 års riksdag väcktes *motioner* med yrkande om utredning och förslag till lag om förbud mot tobaksreklam. Motionerna avslogs i enlighet med vad *andra lagutskottet* förordade i sitt *utlåtande nr 23*. I utlåtandet redovisade utskottet finansministerns uttalande i interpellationssvaret 1961 att totalförbud var betänkligt ur tryckfrihetssynpunkt och att en begränsning av enbart Tobaksbolagets reklam icke skulle ha åsyftad effekt. Utskottet fortsatte:

Mot ett totalförbud kan, även enligt utskottets mening, med skäl anföras betänkligheter ur tryckfrihetssynpunkt. Utskottet vill i detta sammanhang erinra om de överväganden som föregick inskränkningarna i alkoholreklamen vid 1954 års reform av nykterhetslagstiftningen. Statsmakterna avvisade vid detta tillfälle av tryckfrihetsrättsliga skäl en lösning med lagstadgat totalförbud mot alkoholreklam. Säsom motionärerna synes ha menat torde ett reklamförbud för Tobaksbolaget knappast ha någon konsumtionshämmande effekt. Det måste emellertid anses önskvärt att bolagets reklam inte ges en sådan utformning eller omfattning att den bidrar att sprida tobaksbruket bland ungdomen. Utskottet utgår från att Tobaksbolaget visar den återhållsamhet som i detta hänseende är nödvändig.

År 1964 träffade Svenska tobaks aktiebolaget överenskommelser med de utländska företag som säljer cigaretter här i landet om vissa regler för cigarettreklam. Reglerna, som gällt från och med ingången av år 1965, går bl. a. ut på att reklam för cigaretter inte får förekomma i veckotidningar och andra publikationer som huvudsakligen riktar sig till och läses av ungdom under 21 år. Inte heller får sådan reklam förekomma på biografier eller vid idrotts- eller sporttävlingar. Överenskommelserna har hittills följts av berörda företag.

I en *interpellation* vid 1966 års riksdag frågade herr Rimmerfors om socialministern avsåg att vidta några åtgärder för att komma till rätta med den ymniga och ofta direkt utmanande tobaksreklamen samt om socialministern ville medverka till införande av sådan varudeklaration på förpackningar med tobaksvaror som upplyser om den med rökningen förenade hälsofaran. Interpellationen besvarades av finansministern (AK:s prot. 20:6). Denne erinrade om att handeln med tobaksvaror numera är helt fri här i landet. Fri konkurrens råder inte bara olika försäljare emellan utan även mellan Svenska tobaks aktiebolaget och utländska företag. Efter att ha erinrat om de frivilliga överenskommelserna angående begränsning av tobaksreklamen, fortsatte finansministern:

Beträffande ett angivande på cigarettpaketerna av den med rökningen förenade hälsofaran kan det ifrågasättas om en sådan åtgärd skulle få någon konsumtionshämmande effekt. Där systemet prövats har någon konsumtionsnedgång ej kunnat iaktas. Större betydelse i det sammanhanget torde

däremot böra tillmätas de undersökningar av tjär- och nikotinhalten i cigaretter av olika märken, som under medverkan av tobaksbolaget regelbundet äger rum. Resultatet av dessa undersökningar publiceras i pressen.

Vid *fjölårets riksdag* behandlades *motioner* med yrkande om dels förbud mot eller begränsning av tobaksreklam, dels förslag till sådan lagstiftning att alla cigarettpaket som säljs i Sverige blir försedda med påskriften 'Varning: Cigarettrökning kan vara skadlig för hälsan'. I sitt av riksdagen godkända *utlåtande 1967: 52* konstaterade *andra lagutskottet* inledningsvis att olika vetenskapliga undersökningar givit till resultat att sammanhang föreligger mellan tobaksrökning och vissa sjukdomar, nämligen vissa former av cancer samt kronisk bronkit och emfysem. Med hänsyn till detta sammanhang ansåg utskottet att förbrukningen av tobak borde hållas nere. Särskilt betonades det angelägna i att begränsa ungdomens tobakskonsumtion och motverka att rökvanor grundlades vid alltför unga år. Efter att ha diskuterat reklamens betydelse för rökvanorna och anlagt vissa synpunkter av näringsrättslig natur kom utskottet till den slutsatsen att åtgärder mot tobaksförbrukningen borde vidtas i annan form än genom lagstadgad begränsning av eller förbud mot tobaksreklam. Inte heller ansåg sig utskottet kunna tillstyrka förslaget med varningspåskrift på cigarettpaketet. Utskottet anförde att erfarenheter från Förenta staterna, där sådan varningsskyldighet var påbjuden sedan ingången av år 1966, tydde på att åtgärden inte haft någon mätbar effekt på cigarettkonsumtionen. Enligt utskottets mening borde man i stället — liksom hittills skett — följa upp de vetenskapliga undersökningar som görs angående tobaksförbrukningens medicinska verkningar samt genom information och undervisning försöka nedbringa förbrukningen av tobak. Därvid borde man särskilt sträva efter att förhindra eller begränsa tobaksbruket bland barn och uppväxande ungdom. I sistnämnda hänseende erinrade utskottet om att tobaksindustrin redan åtagit sig att medverka genom frivilliga överenskommelser.

### Tryckfrihetsrättsliga frågor med anknytning till tobaksreklamen

I samband med 1954 års reform av nykterhetslagstiftningen beslöts att vissa inskränkningar skulle göras i rätten att bedriva alkoholreklam. *1944 års nykterhetskommitté* diskuterade olika tänkbara åtgärder men framlade inte något egentligt förslag. Därvid anförde kommittén bl. a. att gentemot bestämmelser, som avsåg att reglera reklam i tryckt form, kunde anföras de komplikationer som tryckfrihetsförordningen innebar. I *propositionen nr 151 till 1954 års riksdag* föreslogs en skyldighet för partihandelsbolaget att föreskriva sina leverantörer ett halvt års reklamstopp och därefter en neutral varuinformation. Till grund för förslaget anförde föredragande *departementschefen* bl. a.

Nämnas må till en början att kommittén prövat och avvisat ett framkommet förslag om åtgärder i form av direkta förbudsbestämmelser mot ur nykterhetssynpunkt olämplig reklam. Dylika åtgärder torde inte vara möjliga att genomföra utan ändringar i tryckfrihetsförordningen. Sålunda påkallade grundlagsändringar skulle förutsätta ingående principiella överväganden och även i övrigt bli av komplicerad natur. Jag finner i likhet med kommittén att sådana åtgärder inte bör komma i fråga.

Ett alternativ till lösning av frågan vore därför att spritcentralen i avtalen med sina leverantörer föreskriver de inskränkningar i reklamen som nyss angivits. Lagtekniskt skulle detta alternativ utformas så att spritcentralen genom bestämmelse i den nya rusdrycksförsäljningsförordningen ålägges att vid avtal med leverantör föreskriva denne sådana inskränkningar rörande reklam för rusdrycker och därmed jämförlig verksamhet som är erforderliga för att tillgodose syftet med nyssnämnda regel att rusdryckshandeln skall ordnas och handhavas så att därav uppkommer så ringa skada som möjligt.

Nämnda alternativ bör granskas främst ur tryckfrihetsrättslig och handelspolitisk synpunkt.

I förstnämnda hänseende må framhållas att de tilltänkta inskränkningarna icke synes strida mot de intressen tryckfrihetsförordningen vill tillgodose. De riktar sig mot försäljare av rusdrycker, och på dessa bör man som förut framhållits kunna ställa särskilda krav rörande sättet att bedriva försäljningsverksamheten. Det förtjänar vidare att framhållas att det ur tryckfrihetsrättslig synpunkt helt naturligt icke möter hinder att genomföra sådana försäljningsbestämmelser för rusdrycker att annonsering icke blir lönande. Så är redan fallet med gällande starkölsförbud som gör all kommersiell reklam för starköl inom landet meningslös. Ett ingripande mot reklamen för rusdrycker är att betrakta som ett led i försäljningslagstiftningen, ehuru mindre ingripande än ett försäljningsförbud. En begränsning av rusdrycksreklamen står i god överensstämmelse med principerna för den svenska rusdryckslagstiftningen. Att märka är vidare att inskränkningarna skulle i princip drabba alla berörda parter lika.

Frågan om reklambegränsningens grundlagsenlighet togs påföljande år upp av dåvarande justitieministern i ett *interpellationssvar* i första kammaren. I svaret ingick justitieministern i sådana principiella överväganden som finansministern föregående år avböjt att göra i propositionen. Han anförde bl. a.

Tryckfrihetsförordningens uppgift är att skydda yttrandefriheten såsom grundval för ett fritt samhällsskick. Däremot bör tryckfrihetsförordningen inte tolkas på det sättet, att den reglerar varje förfarande, vari tryckt skrifts innehåll, taget i bokstavlig mening, kommit till användning. Den hindrar därför icke tillämpningen av bestämmelser, som icke ingriper i yttrandefriheten, utan har ett annat syfte, t. ex. av näringsrättslig natur. Den principfråga som det här gäller har vid åtskilliga tillfällen varit under debatt. Tidigare ställde man sig mer tveksam till möjligheterna att i olika avseenden reglera förfaranden som sålunda berörde tryckt skrift. Det förekom till och med, att man i tryckfrihetsförordningen införde stadganden som uppenbarligen är ganska främmande för tryckfriheten, t. ex. straffbestämmelser rörande inbjudningar till otillåtet lotteri. Sedermera har emellertid en ändrad uppfattning slagit igenom på denna punkt. Ett principiellt ställningstagande

av den innebörd som jag här antytt kom sålunda till stånd vid antagandet av 1931 års lagstiftning om illojal reklam. Bestämmelser därom ansågs icke hindas av tryckfrihetsförordningen, oaktat reklamen kunde förekomma i tryckt skrift. — — —

Med denna uppfattning om tryckfrihetens innebörd kan de av riksdagen förra året beslutade bestämmelserna om inskränkningar i alkoholreklamen icke anses strida mot tryckfriheten. Detta ställningstagande är grundat därpå, att det här icke är fråga om någon inskränkning i den medborgerliga yttrandefriheten, utan allenast om en skyldighet för vissa näringsidkare att visa återhållsamhet i sina ansträngningar att få avsättning för varor som de saluför. — — —

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

År 1957 beslöts att i stor utsträckning frita alkoholreklamen från tidigare gällande inskränkningar. Ingripanden skulle göras endast i den mån annonser fick en klart olämplig utformning. Frågan om skärpning av begränsningarna i alkoholreklamen togs på nytt upp av 1961 års *nykterhetslagskommitté*, som i sitt betänkande SOU 1964: 6 lade fram förslag till permanenta regler på området. I förslaget, som hittills inte lett till någon lagstiftning, granskas de föreslagna reglerna ingående från tryckfrihetsrättsliga synpunkter. Kommittén konstaterar inledningsvis att tryckfrihetsförordningen inte är exklusivt tillämplig på varje gärning, som begås med hjälp av tryckt skrift. Under tryckfrihetsförordningen faller vad som är att anse som missbruk av rätten att uttala åsikter och meddela upplysningar i tryckt skrift, medan gärningar, som är brottsliga i annat avseende, behandlas enligt annan lagstiftning. I varje särskilt fall bör man främst fästa sig vid förfarandets huvudsakliga karaktär, nämligen om detsamma väsentligen framstår som ett missbruk av yttrandefriheten eller i främsta rummet innebär ett angrepp på andra av rättsordningen skyddade intressen än dem som tryckfrihetsförordningen vill skydda. När det gäller lagstiftning om utövande av näringar, får det enligt kommittén anses fastslaget, att tämligen långt gående inskränkningar i rätten att använda tryckt skrift för reklam och liknande ändamål kan föreskrivas i annan lagstiftning än tryckfrihetsförordningen. Sedan kommittén framhållit att man försöker uppnå det sociala syftet bakom statsmakternas nykterhetspolitik genom reglering av handeln med rusdrycker, dvs. genom en näringslagstiftning, fortsätter kommittén:

Eventuella inskränkningar i eller förbud mot reklam för rusdrycker torde därför väsentligen få anses utgöra ett led i den näringslagstiftning som upprätthålles på rusdryckshandlingens 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 hu-



vudsak att betrakta som 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 1954. Likaså synes, såsom också torde framgå av justitieministerns år 1955 avgivna interpellationssvar, numera stå klart, att icke heller straffsanktionerade bestämmelser i ruddrycksförsäljningsförordningen om inskränkningar i eller förbud mot alkoholreklam kan anses stridande mot TF.

I utlåtande över nykterhetslagskommitténs betänkande anförde *justitiekanslersämbetet* bl. a. följande:

Ämbetet kan sålunda ansluta sig till kommitténs yttrande att det kan vara vanskligt att avgöra, hur i de särskilda fallen gränsen skall dragas mellan å ena sidan gärningar, som exklusivt skall bedömas jämlikt TF, och å andra sidan övriga medelst tryckt skrift begångna brott. Däremot kan ämbetet inte utan vidare instämma i kommitténs uttalande, att man i varje särskilt fall främst bör fästa sig vid förfarandets huvudsakliga karaktär, nämligen om detsamma väsentligen framstår som ett missbruk av yttrandefriheten eller i främsta rummet innebär ett angrepp på andra av rättsordningen skyddade intressen än dem som TF vill skydda. Med en sådan ståndpunkt skulle tryckfriheten kunna drabbas av betydande inskränkningar som en följd av regleringar inriktade främst på andra områden av mänskligt liv än informationen och åsiktsbildningen. Detta skulle icke vara förenligt med det förhållandet att tryckfriheten i vårt land är en grundlagsstadgad rättighet. Utgångspunkten bör i stället vara att ett yttrande i tryckt skrift icke kan komma under bedömning i annan ordning än den i TF föreskrivna i vad det rör ett förhållande som kan sägas tillhöra informationens eller åsiktsbildningens område. Stöd för denna ståndpunkt lämnar förarbetena till TF.

I betänkandet »Otillbörlig konkurrens» (SOU 1966: 71) lade *utredningen om illojal konkurrens* fram förslag till ett stadgande om vilseledande reklam m. m. Beträffande de tryckfrihetsrättsliga synpunkterna anförde utredningen:

Stadgandet mot användningen av oriktiga, vilseledande och vissa otillbörliga framställningar, ägnade att påverka efterfrågan på eller utbudet av varor, tjänster eller andra nyttigheter, är givetvis avsett att vara tillämpligt även för det fall framställningen görs i tryckt skrift. Fråga uppkommer då om stadgandet innebär ett ingrepp i tryckfriheten.

Illojal reklam, såsom det beskrevs i patentlagstiftningskommitténs förslag — — — ansågs av kommittén höra till fältet för uttalande av åsikter och meddelande av upplysningar. I anslutning till denna uppfattning föreslogs omfattande ändringar i TF i syfte att få för illojal reklam lämpliga ansvars- och processregler. Vid införandet av 1 § IKL, däremot, segrade efter någon tvekan den uppfattningen att med stadgandet avsedda meddelanden inte hörde till tryckfrihetsområdet. Meddelandena enligt 1 § IKL skilde sig inte från meddelandena enligt patentlagstiftningskommitténs förslag i något annat i detta sammanhang betydelsefullt avseende än att de bara avsåg egna, ej andras förhållanden.

Den genom 1 § IKL stadfästa uppfattningen av TF har, såsom framgår av den lämnade redogörelsen, godtagits vid antagandet av ny TF. 1 § IKL har också många gånger i praxis tillämpats på meddelanden i tryckt skrift.

Utredningens förslag skiljer sig på flera punkter från 1 § IKL. — — — Inte någon av dessa olikheter är enligt utredningens uppfattning av den art att den föranleder en annan bedömning av förhållandet till tryckfriheten än den som gjordes 1931.

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 grundlagskydd 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 marknadsandel. Vid inköpsverksamhet är målet att förbättra egna eller försvåra annan näringsidkares möjligheter till förvärv av nyttigheter på gynnsamma villkor. — — —

Utredningen är givetvis medveten om att det i praktiken ibland kan vara svårt att bestämma vad som är en konkurrenshandling och vad som är en åsiktsyttring eller en information. Avgörande vikt kan — såsom 1961 års nykterhetslagskommitté framhållit — inte fästas vid om framställningen är redaktionell eller eljest i textform eller om den är intagen i en annons. Gränsdragningen måste man överlåta till rättstillämpningen att avgöra i det konkreta fallet med ledning av de här refererade förarbetena och kommentarerna. — — —

Betänkandet har hittills inte lett till lagstiftning.

*Riksdagen* beslöt den 30 oktober 1968 att i anledning av motioner begära förslag till 1969 års vårriksdag beträffande förbud mot reklam för spritdrycker (bevillningsutskottets betänkande nr 56).

### Remissyttranden

*Socialstyrelsen* anser att det är av yttersta vikt att cigarettkonsumtionen nedbringas eller att i varje fall rökvanorna förändras i riktning mot mindre hälsofarliga cigaretter. Efter en redogörelse för den verksamhet för upplysning om tobakens skadeverkningar som bedrivs av en arbetsgrupp inom socialstyrelsens hälsovårdsupplysningsdelegation (HVUD) framhåller socialstyrelsen att svårigheter föreligger att påvisa några påtagliga resultat av denna verksamhet i form av minskad konsumtion. Socialstyrelsen ställer sig inte avvisande till införande av en varudeklaration beträffande cigaretter utan anser att flera faktorer talar för en sådan. Det anmärkes emellertid att resultatet av en varudeklaration är svårt att förutsäga eftersom effektmätningar inte gjorts över någon dylik åtgärd. Socialstyrelsen tillstyrker för sin del att en utredning tillsättes, som förutsättningslöst bör pröva frågan om åtgärder för att minska tobakskonsumtionen särskilt bland barn och ungdom. Utredningen bör särskilt ta upp frågan om behovet av forskning vad gäller metoder för att minska tobakskonsumtionen. Dessutom bör utredningen få

i uppdrag att närmare utreda de praktiska konsekvenserna av en varudeklaration av cigaretter ävensom att undersöka möjligheterna att mäta effekten av en sådan åtgärd.

Styrelsen för *statens institut för folkhälsan* anför att det från medicinsk-hygienisk synpunkt föreligger ett önskemål om att bringa cigarettkonsumtionen till en lägre nivå och att det speciellt synes angeläget att minska konsumtionen i de yngre åldersgrupperna samt hos personer med mycket hög konsumtion. Styrelsen framhåller att det enligt hittillsvarande erfarenheter är mycket svårt att i någon mera omfattande utsträckning påverka människans konsumtion av tobaksvaror. En väsentlig orsak till svårigheterna synes styrelsen vara bristande kunskaper om anledningen till att en person röker. En utökad forskning på detta område är därför en förutsättning för att adekvata åtgärder i syfte att begränsa tobakskonsumtionen skall kunna företas. Då frågan således innefattar komplicerade forskningsproblem ifrågasätter styrelsen om en sådan utredning som föreslås i motionsparet I: 79 och II: 118 kan leda till direkta förslag till vidgade statliga åtgärder i syfte att få till stånd en minskning av tobakskonsumtionen i landet. I betraktande särskilt av det klarläggande av forskningsbehovet och den stimulans till ytterligare forskning på området, som skulle kunna åstadkommas genom utredningen, tillstyrker emellertid styrelsen att den nämnda utredningen kommer till stånd.

Beträffande spørsmålet i motionen II: 66 anser styrelsen att skäl talar för att man på cigarettpaketet anger tjär- och nikotinmängden i röken från cigaretterna. Styrelsen ifrågasätter dock om det för närvarande finns tillräckligt starka skäl att lagstifta härom. Styrelsen föreslår att den utredning som styrelsen enligt det sagda tillstyrkt får till uppgift att empiriskt utreda möjligheten att genom här ifrågavarande deklaration på cigarettpaketet påverka konsumenterna ävensom att belysa den effekt, som kan förväntas av en ökad distribution av informationen från Svenska tobaks aktiebolaget om tjär- och nikotinhalterna i cigarettrök.

*Svenska tobaks aktiebolaget* anser inte att tillräckliga motiv föreligger för att tillsätta den i motionerna I: 79 och II: 118 föreslagna utredningen. Bolaget anför att tobakskonsumtionen i Sverige är låg, särskilt i jämförelse med länder med motsvarande levnadsstandard, och för närvarande räknat i tobaksvikt stagnerande. Enligt bolagets mening är det orealistiskt att tro att man genom skattehöjning eller andra i motionerna angivna åtgärder skulle kunna åstadkomma en så stor minskning av tobakskonsumtionen att någon påtaglig effekt på folkhälsan uppnås. En punktinsats som är angelägen och på sikt kanske kan väntas få en viss effekt anser bolaget vara den upplysnings- och propagandaverksamhet som främst under ledning av skolmyndigheterna pågår i syfte att minska rökningen bland barn och uppväxande ungdom. Bolaget hänvisar f. ö. till att hela problemkomplexet tobaksrökning—folkhälsa handhas av socialstyrelsen, som kan förväntas

ägna problemet stor uppmärksamhet och komma med förslag till lämpliga åtgärder som kan avse forskning, saklig upplysning och terapi. Bolaget uttalar att den ur folkhälsosynpunkt på sikt viktigaste åtgärden torde vara forskning i syfte att klarlägga tobaksrökningens biologiska verkningar, att uppsåra de skadliga ämnen som kan förekomma i tobaksröken och slutligen att finna metoder att eliminera sådana skadliga ämnen eller åtminstone minska de med rökningen förenade skadeverkningar som kan visas föreligga.

Bolaget avstyrker även motionen II: 66. Bolaget delar visserligen motionärernas åsikt att det är önskvärt att det sker en övergång till rökning av cigaretter med låga värden beträffande tjär- och nikotinnehållet i röken och att rökarna erhåller upplysning om dessa värden i de cigarettmärken som saluförs. Samtidigt framhålles emellertid att det ännu inte är klarlagt vilka de ämnen är som orsakar påstådda biologiska verkningar och att man därför på vetenskapens nuvarande ståndpunkt blott kan anta att mängden eventuellt skadliga ämnen reduceras i samma mån som den totala mängden rökpartiklar, dvs. i samma mån som tjäran själv. Bolaget erinrar om att bolaget redan för tio år sedan började att vidta åtgärder för att ge allmänheten upplysning på förevarande område genom en överenskommelse med statens institut för folkhälsan om utförande av undersökningar om tjär- och nikotinnehållet i röken beträffande alla på marknaden förekommande cigarettmärken av någon betydelse. Vidare erinrar bolaget om att bolaget sedan år 1964 regelbundet tre gånger om året utför dylika undersökningar av de i Sverige mest sålda cigarettmärkena under överinseende av hygieniska institutionen vid karolinska institutet. Genom rapporterna över dessa undersökningar, som framställs i cirka 40 000 exemplar och distribueras till återförsäljarna för att vara tillgängliga för kunderna och som regelbundet publiceras i pressen, åstadkommes enligt bolagets mening säkerligen en effektiv konsumentupplysning. Denna regelbundna jämförande upplysning ger enligt bolaget rökarna en bättre orientering och vägledning vid valet av cigarettmärken än den av motionärerna föreslagna metoden. Mot en deklaraionsplikt talar dessutom enligt bolaget att det i fråga om importerade småmärken som förekommer i stort antal måste uppstå hart när oöverstigliga tekniska svårigheter att uppfylla deklaraionskravet. Slutligen framhåller bolaget de svårigheter att ernå riktiga deklarationer, som sammanhänger med att de värden som framkommer vid analysundersökningarna skulle komma att återfinnas på paket innehållande cigaretter som tillverkats avsevärd tid efter undersökningarna.

## Utskottet

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* hemställs 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 uppebarligen 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 beträdas 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.

Under hänvisning till vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

1) att riksdagen i anledning av förevarande motioner, nämligen

- a) motionerna I: 79 och II: 118,
- b) motionerna I: 485 och II: 611,
- c) motionen II: 66 och
- d) motionen II: 886,

måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utredning av frågan om åtgärder för att minska tobakskonsumtionen;

2) att motionerna, i den mån de ej kan anses besvarade

genom vad utskottet under 1) hemställt, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 5 november 1968

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

---

*Vid detta ärendes behandling har närvarit*

från f ö r s t a kammaren: herr Strand (s), fru Carlqvist (s), herrar Eric Carlsson (cp), Dahlberg (s), Edström (fp), Högström (s)\*, Blomquist (h) och Erik Filip Petersson (fp);

från a n d r a kammaren: herrar Lundberg (s), Rimmerfors (fp), fru Ekendahl (s), herr Gustavsson i Alvesta (cp), fröken Wetterström (h), fröken Sandell (s), herrar Fredriksson (s) och Jonsson (fp).

\* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

### **Reservation**

av herr *Lundberg* (s).