

Nr 26

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner om åtgärder för att möjliggöra förbud mot reklam för spritdrycker m. m.

Ärendet

I detta utlåtande behandlas följande motioner, vilka alla avser åtgärder för att möjliggöra förbud mot viss reklam:

1) I: 128 av herrar Per Jacobsson och Skagerlund samt II: 81 av herrar Jönsson i Ingemarsgården, Wiklund i Stockholm, Nelander, Larsson i Umeå, Nilsson i Lönsboda och Ahlmark (alla fp);

2) II: 630 av fru Bergman (s);

3) I: 541 av herr Nils-Eric Gustafsson samt II: 640 av herrar Magnusson i Nennesholm, Andersson i Knäred och Börjesson i Falköping (alla cp); samt

4) I: 547 av fru Elvy Olsson och herr Bengtson samt II: 639 av herr Larsson i Borrby (alla cp), sistnämnda båda motioner dock endast i viss, nedan angiven del.

Hemställan avser i motionerna 1):

”att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer att en utredning till-sättes med uppgift att undersöka vilka förändringar i tryckfrihetsförordningen som skulle erfordras för att skapa lagliga förutsättningar att hindra reklam för starksprit och tobak och vilka konsekvenser sådana förändringar skulle medföra för tryckfriheten i övrigt”;

i motionen 2):

”att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om åtgärder som kan undanröja de hinder som eventuellt finns för ett förbud mot öl-, sprit- och tobaksreklam”;

i motionerna 3):

”att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om förslag till sådan ändring av gällande tryckfrihetslagstiftning att lagstiftning om förbud mot reklam för spritdrycker möjliggöres”; samt

i motionerna 4), i den del motionerna behandlas av konstitutionsutskottet:

”A. att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa — — —

2. att vidta erforderliga åtgärder i syfte att åstadkomma förbud mot alkohol- och tobaksreklam”.

Motionerna 4) har i övriga delar hänvisats dels till statsutskottet och dels till lagutskott (första lagutskottet).

Bakgrund

Gällande tryckfrihetsrätt

Till skydd för tryckfriheten stadgas i 1 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF) förbud mot att åtala eller döma någon för missbruk av tryckfriheten i annan ordning eller i annat fall än förordningen bestämmer. Detta stadgande innebär bl. a., att vid lagföring för tryckfrihetsmissbruk förordningens speciella regler skall tillämpas i fråga om ansvarighet för tryckt skrifts innehåll och om rättegång med jury m. m. En annan viktig konsekvens är att, om missbruk av tryckfriheten anses föreligga men gärningen ej är kriminaliserad i TF, straff inte kan ådömas enligt bestämmelse i annan lag, även om gärningen skulle täckas av sådan bestämmelse; gärningen blir straffri. Slutligen innebär förbudet att om lagstiftaren vill straffbelägga ett förfarande, som innefattar tryckfrihetsmissbruk, detta inte kan ske utan ändring i TF, d. v. s. inte utan att iakttaga den för grundlagsändring gällande ordningen.

Gränsdragningen mellan å ena sidan gärningar, som exklusivt skall bedömas jämlikt TF, och å andra sidan övriga medelst tryckt skrift begångna brott brukar anges så, att under TF 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. Hur gränsen skall dras i de särskilda fallen är stundom vanskligt att avgöra. Olika uppfattningar har yppats i frågan om det är möjligt att stadga förbud mot reklam för alkohol eller tobak utan ändring i TF. Rättsläget därvidlag får betecknas som oklart.

Alkoholreklamen

Frågan om förbud mot alkoholreklam har behandlats bl. a. vid riksdagarna år 1954, 1957, 1961, 1968 och 1969.

Vid 1954 års riksdag behandlades ett förslag (prop. 151) rörande temporärt reklamstopp under en kortare tid i samband med motbokssystemets slopande samt en begränsning av alkoholreklamens omfattning till att avse märke, ursprung, typ och pris. Förslaget godtogs med vissa, huvudsakligen formella, jämkningar av riksdagen (SäU 1954: 1). Det bör noteras att departementschefen i propositionen uttalade att direkta förbudsbestämmelser mot ur nykterhetssynpunkt olämplig reklam inte torde vara möjliga att genomföra utan ändringar i tryckfrihetsförordningen. Enligt departements-

chefen skulle sålunda påkallade grundlagsändringar förutsätta ingående principiella överväganden och även i övrigt bli av komplicerad natur. Departementschefen fann att sådana åtgärder inte borde komma i fråga. Uttalandet lämnades utan erinran från riksdagens sida.

Mot bakgrund av 1956 års rusdrycksförsäljningsutrednings förslag förelades riksdagen år 1957 en proposition (nr 143), i vilken föredragande departementschefen bl. a. sade att man borde undvika uttalanden, som kunde uppfattas som propaganda för dryckesseden, och att ingripanden mot spritreklam i första hand borde ske i den mån reklamen bedrevs på ett sätt som för en ansvarskännande reklamman framstod som otillbörligt. Riksdagen (BeU 1957: 43) motsatte sig inte departementschefens förslag men betraktade borttagandet av reklaminskränkningarna som ett försök som borde omprövas om det inte skulle slå väl ut.

Med anledning av motioner till 1961 års riksdag tillstyrkte bevillningsutskottet (nr 48) en utredning av alkoholreklamen, och i oktober samma år uppdrogs åt 1961 års nykterhetslagskommitté att utreda frågan. I sitt betänkande Alkoholreklamen (SOU 1964: 6) intog kommittén i huvudsak följande ståndpunkter. Kommittén ville skärpa redan gällande förbudsbestämmelser mot personlig propaganda hos allmänheten och mot gåvor av rusdrycker m. m. samt införa effektivare sanktioner mot överträdelse. Beträffande *viner* föreslogs därutöver inga särskilda inskränkningar utan kommittén ansåg att branschens självsaneringsåtgärder kunde vara tillräckliga. Vad angick *maltdrycker* föreslogs inte någon ändring i gällande ordning. I fråga om *spritdrycker* ansåg kommittén nödvändigt att föreslå tämligen långtgående inskränkningar. I första hand förordades förbud mot att använda mera påträngande reklammedel, exempelvis film, affischer, skyltar på allmänna platser o. d., för spritreklamen. Vidare föreslogs, i viss anslutning till de provisoriska regler som tillämpades under tiden den 1 mars 1956—den 30 juni 1957, att annonser för spritdrycker endast skulle få innehålla en bild av flaska eller etikett samt uppgift om varans namn, varuslag, tillverkare och tillverkningsområde ävensom pris och katalognummer hos systembolaget. I förening med begränsning av annonsstorleken skulle dessa inskränkningar enligt kommittén komma att medföra, att reklamen för sprit i huvudsak endast fick karaktär av en neutralt hållen varuinformation. De föreslagna reglerna hade av kommittén undersökts från tryckfrihetsrättsliga och handelspolitiska synpunkter. Några hinder i dylika hänseenden ansåg kommittén inte föreligga.

Kommitténs förslag har inte resulterat i någon lagstiftning utan Kungl. Maj:t har genom beslut den 30 juni 1967 överlämnat betänkandet om alkoholreklamen till *alkoholpolitiska utredningen* för att tas i övervägande vid fullgörandet av denna utrednings uppdrag.

I motioner till 1968 års riksdag begärdes förbud mot reklam för bl. a. alkoholhaltiga drycker.

I bevillningsutskottets betänkande över dessa och vissa andra motioner i alkoholpolitiska frågor (nr 56) anförde utskottet bl. a. följande:

Utskottet har tidigare uttalat kritik mot alkoholreklamen, och den utredning av frågan som verkstälts har tillkommit på utskottets förslag. Utredningens resultat kan naturligtvis diskuteras i vissa avseenden, och detta torde vara anledningen till att någon proposition inte framlagts i ämnet och till att utredningsbetänkandet överlämnats till alkoholpolitiska utredningen för ytterligare överväganden. Frågan om åtgärder mot reklamen för spritdrycker skulle under sådana förhållanden inte kunna få sin slutliga lösning förrän riksdagen tagit ställning till alkoholpolitiska utredningens slutliga redovisning av sitt arbete. Detta kan enligt vad utskottet erfarit väntas ta åtskillig tid i anspråk. Utskottet, som anser att spritdrycksreklamen från såväl allmänna som nykterhetspolitiska synpunkter måste betecknas som stötande, finner — — — att snara åtgärder bör vidtas mot denna reklam och att frågan härom bör lösas utan ytterligare utredning. Denna ståndpunkt innebär inte att den alkoholpolitiska utredningen fråntas uppdraget att överväga de allmänna principerna för den framtida alkoholreklamen men att dessa överväganden bör äga rum utifrån de ändrade förutsättningar som ett reklamförbud mot spritdrycker innebär.

Bevillningsutskottet hemställde därför att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skulle begära förslag till 1969 års vårriksdag beträffande förbud mot reklam för spritdrycker. Riksdagen godkände vad utskottet föreslagit (rskr 327).

Vid 1969 års riksdag framställdes flera enkla frågor om förbud mot spritreklam.

På fråga om tidpunkten för framläggande av proposition om förbud mot spritreklam svarade statsrådet Sträng i andra kammaren den 24 april 1969 (nr 20 s. 7) sålunda:

Enligt regeringens bedömning möter det hinder från tryckfrihetsrättsliga synpunkter att lagstiftningsvägen införa generellt förbud mot spritreklam. Någon proposition i ämnet förbereds därför för närvarande inte.

Dåvarande statsrådet Kling svarade den 29 maj 1969 i första kammaren (nr 29 s. 10) på en fråga om han avsåg att lägga fram förslag om sådan grundlagsändring att reklam för spritdrycker kunde förbjudas. Statsrådet Kling anförde därvid bl. a. följande:

Regeringen har ännu inte tagit ställning till frågan om tryckfrihetsförordningen bör ändras så att förbud mot visst slag av reklam möjliggörs. — — — inom justitiedepartementet har påbörjat(s) vissa undersökningar om hur sådana ändringar i tryckfrihetsförordningen skulle kunna göras. — — — Det fordras emellertid mera ingående undersökningar än vi hittills har gjort, innan man kan ta ställning till frågan.

En fråga om regeringen förberedde några åtgärder för förbud mot reklam för tobak, sprit och öl besvarades den 11 december 1969 av statsrådet Sträng i andra kammaren (nr 112 s. 7 f). Statsrådet Sträng anförde därvid följande:

Frågan om förbud mot reklam i samband med sprit- och tobaksförsäljning har vid ett flertal tillfällen varit föremål för debatt i riksdagen. Med hänsyn till tryckfrihetsförordningen har regeringen ansett, att man i första hand bör försöka få till stånd erforderliga begränsningar av reklamen genom överenskommelser med de av marknadsföringen berörda företagen.

Tobaksreklamen

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.

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 statsrådet Strängs uttalande i ett interpellationssvar 1961 att totalförbud var betänkligt ur tryckfrihetssynpunkt och att en begränsning av enbart Tobaksbolagets reklam inte 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. Såsom 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.

Frågan om förbud mot tobaksreklam aktualiserades även i motioner till 1967 års riksdag. Motionerna avslogs i enlighet med andra lagutskottets hemställan i dess utlåtande nr 52. Utskottet uttalade i detta bl. a. att åtgärder mot tobaksförbrukningen borde vidtas i annan form än genom lagstadgad begränsning av eller förbud mot tobaksreklam.

Vid 1968 års riksdag väcktes åtskilliga motioner om åtgärder för att minska tobakskonsumtionen. Därvid yrkades bl. a. ånyo inskränkning av eller förbud mot reklamen för tobaksvaror. Andra lagutskottet uttalade i sitt utlåtande (nr 48) att målsättningen ur folkhälsosynpunkt borde vara att hålla förbrukningen av tobak nere och framför allt begränsa ungdomens tobakskonsumtion och motverka att rökvanor grundlades vid unga år. En utökad forskning ansåg utskottet vara erforderligt för att nå detta mål. Utskottet

framhöll att upplysningsverksamhet var ett nödvändigt komplement till forskningen samt att ytterligare åtgärder i syfte att effektivisera informationen borde övervägas. Utskottet anförde vidare följande:

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.

I enlighet med andra lagutskottets hemställan i ärendet begärde 1968 års riksdag hos Kungl. Maj:t utredning av frågan om åtgärder för att minska tobakskonsumtionen (rskr 338).

Den 17 december 1969 svarade statsrådet Sven-Eric Nilsson i andra kammaren (nr 43: 100 d) på en enkel fråga om när den av 1968 års riksdag begärda utredningen om åtgärder för att minska tobakskonsumtionen skulle tillsättas. Statsrådet anförde därvid bl. a. att regeringen, med hänsyn till tryckfrihetsförordningen, ansett att man borde åstadkomma begränsningar av reklamen genom överenskommelse med de marknadsförande företagen och att man inom regeringen hade för avsikt att avvakta resultatet av dessa överenskommelser innan den begärda utredningen tillsattes.

Motionerna

Bakgrunden till samtliga motioner är önskemål om förbud mot viss reklam och regeringens uttalade uppfattning, att det föreligger tryckfrihetsrättsliga hinder mot stadgande av sådant förbud. Samtliga motioner syftar till undanröjande av dylika hinder. Den reklam som önskas förbjuden är alkoholreklam över huvud taget (motionerna 4), reklam för starksprit (motionerna 1, 2 och 3), ölreklam (motionen 2) och tobaksreklam (motionerna 1, 2 och 4). De önskade åtgärderna varierar. Längst går motionerna 3), där motionärerna vill ha förslag till årets riksdag till ändring i tryckfrihetslagstiftningen. I motionerna 2) och 4) lämnas öppet vilka åtgärder som är erforderliga. I motionerna 1) slutligen begärs att en utredning tillsättes för att överväga sådana ändringar i tryckfrihetslagstiftningen som kan möjliggöra del av motionärerna önskade reklamförbudet.

I fråga om motionernas innehåll i övrigt hänvisar utskottet till motionerna.

Kommande utredning

I ett av statsrådsberedningen utfärdat pressmeddelande för publicering den 18 mars i år har lämnats en översikt av aktuella aktiviteter på det konsumentpolitiska området. I meddelandet anföras bl. a. följande:

I den politiska debatten har uttryckts önskemål om *förbud mot reklam för alkohol och tobak*. En utredning skall tillsättas för att undersöka vilka ändringar i gällande grundlag som behöver göras för att ett sådant förbud skall kunna genomföras.

Utskottet

Frågan om de allmänna principerna för den framtida alkoholreklamen utreds sedan 1967 av den sittande alkoholpolitiska utredningen. 1968 års riksdag begärde hos Kungl. Maj:t förslag till 1969 års vårriksdag beträffande förbud mot reklam för spritdrycker. Samma riksdag begärde även hos Kungl. Maj:t utredning av frågan om åtgärder för att minska tobakskonsumtionen. Det förutsattes att den begärda utredningen även skulle ägna uppmärksamhet åt frågan om förbud mot tobaksreklam.

Enligt gällande rätt framstår det som i vart fall i hög grad tveksamt om det är möjligt att utan grundlagsändring stadga förbud mot reklam för alkohol eller tobak. Under hänvisning till tryckfrihetsrättsliga synpunkter har regeringen också ansett sig förhindrad såväl att framlägga förslag till det av 1968 års riksdag begärda reklamförbudet mot starksprit som att tillkalla den av samma riksdag begärda utredningen med uppgift bl. a. att överväga frågan om förbud mot tobaksreklam.

Förevarande motionsyrkanden får ses mot nu angiven bakgrund. Samtliga motioner syftar till undanröjande av de tryckfrihetsrättsliga hinder mot stadgande av reklamförbud som kan föreligga. Sedan motionerna väcktes har regeringen, som framgått av den föregående redogörelsen, meddelat att en utredning skall tillsättas för att undersöka vilka ändringar i gällande grundlag som behöver göras för att förbud mot reklam för alkohol och tobak skall kunna genomföras. Syftet med motionerna får därmed anses vara i huvudsak tillgodosett. I detta läge bör motionerna, såvitt nu är aktuellt, inte föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

Utskottet hemställer,

att riksdagen anser motionerna

1) I: 128 och II: 81,

2) II: 630,

3) I: 541 och II: 640 samt

4) I:547 och II: 639, sistnämnda båda motioner såvitt de behandlats i detta utlåtande, besvarade med vad utskottet anfört.

Stockholm den 2 april 1970

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson (s), fru Segerstedt Wiberg (fp), herrar Sveningsson (m), Hernelius (m), Nyquist (s), Ivar Andersson (s), Lindblad (fp) och Norberg (s); samt

från andra kammaren: herrar Larsson i Luttra (cp), Adamsson (s), Nelander (fp), Johansson i Trollhättan (s), Sterne (fp), Andersson i Billingsfors (s), Mossberg (s), Henrikson (s), Magnusson i Nennesholm (cp) och fru Mogård (m).