

Motion

1977/78:1957

av förste vice talmannen Torsten Bengtson m. fl.
med anledning av propositionen 1977/78:178 med förslag till
lagstiftning om marknadsföringen av alkoholdrycker och tobaks-
varor

De i propositionen 1977/78:178 framlagda lagförslagen med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker och tobaksvaror framläggs i anledning av riksdagens beslut under 1976/77 års riksmöte, med begäran om regeringsförslag rörande förbud mot alkoholreklam och tidigare uttalanden av riksdagen om åtgärder i syfte att minska tobaksbruket. Handelsministern följer i huvudsak de av Tobaks- och alkoholreklamutredningen i oktober 1976 framlagda förslagen. Tillämpningen av de särskilda bestämmelserna knyts sålunda till marknadsföringslagen och skall följaktligen handhas av konsumentombudsmannen och marknadsdomstolen.

I propositionsförslaget görs dock vissa icke oväsentliga preciseringar av vad som avses med särskilt måttfull marknadsföring av alkoholdrycker och tobak. Enligt 2 § i båda lagarna skall sålunda särskilt gälla att reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd ej får vara påträngande eller uppsökande eller får uppmana till bruk av alkohol eller tobak. I 2 § andra stycket i lagförslaget om alkoholdrycker fogas därtill ett formellt förbud mot kommersiell annonsering i periodisk skrift eller annan enligt TF jämförbar skrift vid marknadsföring av spritdrycker, vin eller starköl. Undantag görs för tryckt skrift, som tillhandahålls endast på försäljningsställe. Handling som strider mot dessa föreskrifter skall anses vara otillbörlig marknadsföring mot konsumenterna enligt marknadsföringslagen. I fråga om tobaksvaror tillåts däremot kommersiell annonsering, men det krävs att annons innehåller varningstext och innehållsdeklaration på samma sätt som nu är föreskrivet på förpackningarna.

Det är möjligt att man vid bedömningen av lagförslagen bör skilja på förslaget beträffande alkoholreklamen och förslaget om tobaken med dess föreskrifter om informerande hälsoråd. Vi håller oss här till frågan om alkoholreklamen och medger att lagförslaget synes vara ett beaktansvärt steg mot en begränsning av sådan reklam. Enligt vår bedömning är lagförslaget dock otillräckligt och det ger inte effektiva garantier mot samhällsskadlig alkoholreklam. Det föreslagna utnyttjandet av marknadsföringslagen framstår nämligen inte, såsom närmare belyses i det följande, som ett säkert instrument för att ur den offentliga miljön få bort annonsernas köp- och konsumtionsmaningar.

Förslaget lär heller inte helt kunna tillfredsställa de krav som låg bakom riksdagsbeslutet med begäran om förbud mot alkoholreklamen. Redan valet

av marknadsdomstolsförfarandet är egendomligt med tanke härpå, eftersom den modellen vid frågans tidigare behandling ständigt framförts av motståndarna till reklamförbud. Då Nordiska rådet rekommenderade medlemsstaterna att införa reklamförbud beträffande alkohol och tobak, gick minoriteten på linjen att i stället införa bestämmelser om otillbörlig marknadsföring under förmenande att förbud var olämpliga och diskriminerande ingrepp. Som det var omöjligt att effektivt kontrollera. Och när en stor majoritet i alkoholpolitiska utredningen föreslog förbud mot alkoholreklam i lagen om alkoholdrycker, förordade de två reservanterna (Hillbo och Wennerfors) en "återhållan" reklam under kontroll av KO-ämbetet med stöd av marknadsföringslagen. Vid fjolårets riksmöte framfördes yrkanden om förbud mot alkoholreklam (i motionerna nr 1515 av herrar Johansson i Skärstad och Nilsson i Agnäs, nr 1517 av herr Lindblad m. fl., nr 1519 av herr Palme m. fl. och nr 1537 av herr Werner m. fl.). Socialutskottet, som i sitt yttrande lämnade en sammanfattning av Tobaks- och alkoholreklamutredningens förslag om tillämpning av marknadsföringslagen, fann mycket starka skäl tala för ett reklamförbud och förutsatte att regeringen inom en nära framtid skulle framlägga förslag härom. Skatteutskottet förklarade sig dela denna uppfattning och föreslog i sitt yttrande en begäran hos regeringen om förslag till reklamförbud, vilket godkändes av riksdagen (SkU 1976/77:40, rskr 231).

Departementschefen har emellertid valt att följa den av Tobaks- och alkoholreklamutredningen föreslagna linjen, nämligen att anknyta regleringen till marknadsföringslagens regelsystem, och avböjer att införa straffsanktionerade reklamförbud. Den i remissyttranden framförda kritiken för ineffektivitet hos detta system tas inte ens upp till diskussion. I propositionen betonas däremot starkt fördelarna för de enskilda näringsidkarna med det föreslagna systemet (s. 44 och 45), nämligen att marknadsdomstolen bara i enskilda fall och med verkan för framtiden får avgöra om en viss åtgärd såsom otillbörlig skall förbjudas vid vite. Endast ett återupprepande av åtgärden efter vitesföreläggande kan drabbas av påföljden, och utdömandet av vitet skall dessutom prövas på talan av åklagare vid allmän domstol. Samtidigt görs det gällande att man därmed har fått ett snabbt och effektivt medel att förhindra olämpliga beteenden på marknadsföringsområdet.

Det skall inte förnekas att marknadsdomstolsförfarandet är ett flexibelt och lämpligt instrument på områden där det för lagstiftaren är vanskligt att på förhand avgöra och klart beskriva vad som skall anses vara t. ex. otillbörlig marknadsföring. Men snabbheten och effektiviteten vid förhindrande av otillbörliga åtgärder måste nog betvivlas. De av departementschefen betona fördelarna för näringsidkare från rättssäkerhetssynpunkt avslöjar samtidigt riskerna för bristande effektivitet av förfarandet. Friheten från sanktion vid handlingar, vilkas otillbörlighet det kan vara svårt att avgöra, är en lika självklar fördel som frånvaron av sanktion är en uppenbar brist vid uppsåtliga överträdelser av marknadsföringsregler, då gärningsmannen inte

kan ha tvekat om otillbörligheten (t. ex. därför att andra förut fått vitesförelägganden eller handlandet strider mot uttalanden i lagen, motiv eller branschöverenskommelser).

När det gäller att övervaka reklamen och annonseringen av bortåt 12 000 näringsidkare, har vi av effektivitetshänsyn svårt att lita till ett sanktions-system, som innebär att ingen kan träffas av någon sanktion för överträdelser av vare sig klara prejudikat eller branschregler eller ens av i lagen gjorda preciseringar, förrän marknadsdomstolen efter talan av KO vid vite förbjudit just honom att fortsätta det otillbörliga handlandet eller KO i fråga av mindre vikt meddelat honom ett motsvarande förbuds föreläggande och han själv godkänt detta.

För en lagstiftare, som är angelägen att komma åt alkoholreklamens skadliga verkningar, är det ofrånkomligt att mot varandra väga effektiviteten av straffsanktionerade reklamförbud och verkan av de föreslagna åtgärderna mot otillbörlig marknadsföring. En förutsättning för straffsanktionerade reklam- och annonsförbud är givetvis att lagstiftaren i förväg kan ge klara och något så när uttömmande regler för vad som skall gälla och som sålunda kan ligga till grund för tydliga brottsbeskrivningar. Det förebragta utredningsmaterialet har enligt vår mening inte visat att gränsdragnings- och tillämpningsfrågorna vid sådana förbud skulle vara omöjliga att bemästra från lagstiftarens synpunkt. Utredningen har väl tillvaratagit och delvis överdrivit därmed förenade svårigheter utan att göra något allvarligt försök att i detalj utforma några reklamförbud. Både Norge och Finland har numera efterkommit Nordiska rådets rekommendationer om sådana förbud, och det finns all anledning att utnyttja detta erfarenhetsmaterial i positiv anda.

Såvitt vi förstår kan syftet med förbudsregler mot alkoholreklam inte tillfredsställande bli tillgodosett utan straffbestämmelser, som genom att de av lagstiftaren fastställts i förväg verkar preventivt på uppsåtliga överträdelser.

Departementschefen har som förut nämnts gjort icke oväsentliga preciseringar av vad som skall anses utgöra otillbörlig marknadsföringsåtgärd i fråga om alkoholreklam genom föreskriften att reklam- eller marknadsföringsåtgärd ej får vara påträngande eller uppsökande – vilket enligt motiven innebär förbud mot bl. a. utomhusreklam och s. k. direktreklam, dvs. reklam i meddelanden direkt till konsument – och ej heller får uppmåna till alkoholbruk. Ännu viktigare förefaller det förbudet mot kommersiell annons vara, vilket enligt departementschefen tillkommit "med hänsyn till vad som får uppfattas vara riksdagens bedömning av frågan".

En näringsidkare kan dock avsiktligt bryta mot dessa föreskrifter och annonsera både en och flera gånger och fortsätta därmed kanske i månader, utan någon påföljd alls, ända tills han personligen varit föremål för förhandling inför marknadsdomstolen eller KO och fått vitesföreläggande att låta bli sådan otillbörlig marknadsföring. Och nästa näringsidkare kan med lika stor framgång göra om samma manöver, etc. Vi har svårt att tro att detta

motsvarar vad riksdagen avsett med sitt beslut.

Lagrådet, som lämnat förslagen utan erinran, har dock i fråga om det s. k. annonsförbudet gjort den märkliga reservationen, att lagrådet "ansett sig inte böra gå in på en bedömning av bärkraften i de rättspolitiska skäl som har motiverat att överträdelse av de föreslagna lagbestämmelserna rörande annonsering skall, i stället för att på vanligt sätt straffbeläggas, föranleda att ett förbud eller åläggande av samma sakliga innehåll som den redan lagfästa föreskriften kan komma att meddelas enligt marknadsföringslagen".

Vi vågar tolka lagrådets påpekande som en i artig form gjord reservation mot det meningslösa och ineffektiva i att, när lagen innehåller att väl preciserat förbud, inte straffbelägga detta direkt utan i stället kräva upprepande av samma förbud hos marknadsdomstolen för att få fram en sanktion mot fortsatta överträdelse. Med det påpekandet har lagrådet lämnat saken därhän, eftersom regeringen inte varit mer angelägen om förbudets effektivitet. För att få ett effektivt förbud mot alkoholreklam bör överträdelse falla under allmänt åtal. En lagstiftning i detta syfte kan t. ex. ha följande utformning:

Förslag till vissa ändringar i lagförslaget om marknadsföring av alkohol-drycker

1 § Denna lag gäller — — — tillverkning av drycker, m. m.

Ny rubrik före 2 §: *Otillbörlig marknadsföring*

2 § första stycket blir ny 2 §: Med hänsyn till — — — bruk av alkohol.

3 § Handling som strider mot 2 § — — — otillbörlig mot konsument.

Ny rubrik före ny 4 §: *Straffbelagt förfarande*

2 § andra stycket (med nedan angivna ändringar) blir ny 4 §.

Regeringens förslag

Vid marknadsföring av *spritdrycker, vin eller starköl* får ej användas — — — för sådan dryck.

Motionärernas förslag

Vid marknadsföring av *alkohol-drycker* får ej användas — — — för sådan dryck.

Näringsidkare som uppsåtligt överträder annonsförbudet i första stycket dömes till böter eller fängelse i högst sex månader. Överträdelse ligger under allmänt åtal.

Har flera medverkat till gärning som avses i första stycket, skall 23 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken tillämpas.

Regeringens förslag

Motionärernas förslag

Ny 5 §

(För att hindra kollisioner mellan viten och straff: jfr 9 § marknadsföringslagen.)

4 § blir (med nedan angiven ändring) ny 6 §.

Om förbud mot vissa marknadsföringsåtgärder finns bestämmelser i lagen (1977:293) om handel med drycker.

Den som överträtt vitesförbud dömes ej till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av förbudet.

Om förbud mot vissa andra marknadsföringsåtgärder finns bestämmelser i lagen (1977:293) om handel med drycker.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1979.

Utformningen av ett sådant förbud mot kommersiell annonsering går tillbaka på den grundläggande prövning av frågan som skedde i samband med ändringen av tryckfrihetsförordningen. Med de i propositionen givna motiven synes förbudet lagtekniskt väl lämpa sig för att direkt straffbeläggas. Det må erinras om att även andra handlingar, där gärningsbeskrivningarna är klart utformade, har straffsanktionerats inom marknadsföringslagens ram (t. ex. illojal konkurrens).

Annonsförbudet är enligt förslaget begränsat till kommersiell annonsering av spritdrycker, vin och starköl, medan lagbestämmelserna i övrigt avser "alkoholdrycker" och sålunda omfattar öl av klass II. Departementschefens motivering för denna särskilnad är enligt vår mening knappast hållbar och röjer i vart fall föga tilltro till marknadsföringslagens effektivitet. Det åberopas att handeln med sprit, vin och starköl bedrivs under starkt kontrollerade former och i huvudsak endast av två statliga monopolbolag. Skälen mot annonsförbud väger därför mindre inom detta område, där vi redan har ett system med goda möjligheter att komma till rätta med marknadsföringsåtgärder som innebär kringgående. Handeln med öl är däremot, även om viss reglering förekommer, i princip fri, och konkurrensen på det området skulle vid ett annonsförbud sannolikt leda till ökade marknadsföringsaktiviteter av annat slag, som skulle bli ytterligt svåra att övervaka. Ett annonsförbud för öl skulle därjämte kunna inverka negativt på samhällets strävanden att främja övergången till svagare drycker.

Erfarenhetsmässigt vet vi att det är på ölområdet med hård konkurrens mellan olika märken som ett annonsförbud främst behövs. Det var ju bryggerierna som genom sin hänsynslösa reklam för att göra mellanölet till en ungdomsdryck gav det mest övertygande beviset för att reklamen kraftigt kan öka omsättningen av alkoholdrycker. Varken i någon av de motioner, vari vid fjolårets riksdag krävdes förbud mot alkoholreklam, eller i utskottsutlåtandena gjordes undantag för öl av klass II.

Vi finner det således önskvärt att utskottet under behandlingen av frågan

söker beakta vad som kan göras för att på bästa sätt fullfölja riksdagens beslut förra året om reklamförbud mot alkoholreklam. Det är viktigt att lagstiftningen får sådan utformning, att den blir ett effektivt medel i strävandena att fullfölja riksdagens målsättning att minska den alltför höga alkoholkonsumtionen.

Med hänvisning till ovanstående hemställs

att riksdagen i anslutning till lagstiftningen om marknadsföring av alkoholdrycker som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i motionen.

Stockholm den 2 maj 1978

TORSTEN BENGTSO~~N~~ (c)

TORE NILSSO~~N~~ (m)

KARL ERIK ERIKSSO~~N~~ (fp)