

Nr 123

**Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändring i tryckfrihetsförordningen; given Stockholms slott den 6 april 1973.**

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden, för prövning i grundlagsenlig ordning förelägga riksdagen det förslag till ändring i tryckfrihetsförordningen om vars avlåtande till riksdagen föredraganden hemställt.

Under Hans Maj:ts  
Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro,  
enligt Dess nådiga beslut:

**CARL GUSTAF**

CARL LIDBOM

**Propositionens huvudsakliga innehåll**

I propositionen föreslås ett stadgande i tryckfrihetsförordningen som innebär att det i lag kan föreskrivas förbud mot kommersiell annons i tryckt skrift i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror.

Vidare innehåller propositionen förslag till stadgande i tryckfrihetsförordningen som gör det möjligt att ingripa mot kreditupplysning i tryckt skrift. I denna del utgör utgångspunkten för förslaget det betänkande som kreditupplysningsutredningen lade fram föregående år. Innebörden av förslaget är att det i lag skall kunna meddelas förbud mot offentliggörande av sådan kreditupplysning i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet, som innebär otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift. Möjlighet öppnas också att i lag föreskriva ersättningsskyldighet för sådant offentliggörande samt rättelse av oriktig eller missvisande uppgift.

**Förslag till  
ändring i tryckfrihetsförordningen<sup>1</sup>**

**1 KAP.**

**9 §**

Utan hinder av denna förordning gäller vad i lag är stadgat

1. om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen användes vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror;

2. om förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning, som innebär otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift, om ersättningskyldighet för sådant offentliggörande samt om rättelse av oriktig eller missvisande uppgift.

<sup>1</sup> Förordningen omtryckt 1971:273.

**Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen på Stockholms slott den 6 april 1973.**

*Närvarande:* Ministern för utrikes ärendena WICKMAN, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, JOHANSSON, HOLMQVIST, ASPLING, NILSSON, LUNDKVIST, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, MOBERG, BENGTTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, FELDT.

Statsrådet Lidbom anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *ändring i tryckfrihetsförordningen* och anför.

## 1 Inledning

Efter bemyndigande av Kungl. Maj:t tillkallades år 1970 sakkunniga<sup>1</sup> med uppgift att utreda frågan om enhetlig reglering i grundlag av yttrandefriheten i massmedier m. m. De sakkunniga har antagit namnet massmedieutredningen (MMU). Enligt särskilt uttalande i direktiven skulle i utredningens uppdrag ingå att närmare ta ställning till reklamen i tryckt skrift 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 f. n. av möjligheterna att ingripa mot reklam och andra marknadsföringsmetoder, som är att anse som otillbörliga från konsumentsynpunkt. MMU har i betänkandet (SOU 1972:49) Tryckfriheten och reklamen särbehandlat reklamen i tryckt skrift. I betänkandet föreslås vissa ändringar i tryckfrihetsförordningen (TF) i detta hänseende. Förslagen torde få fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

MMU:s betänkande har remissbehandlats. Yttranden har avgetts av justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), hovrätten för Övre Norrland, socialstyrelsen, giftnämnden, riksskatteverket (RSV), skolöverstyrelsen (SÖ), kommerskollegium, marknadsrådet (numera marknadsdomstolen), näringsfrihetsombudsmannen (NO), konsumentombudsmannen (KO), statens konsumentråd, alkoholpolitiska utredningen (APU), reklamutredningen, Sveriges advokatsamfund, Sveriges industriförbund, Sveriges grossistförbund, Sveriges köpmannaförbund, Kooperativa förbundet (KF), Sveriges marknadsförbund, Systembolaget AB, AB Vin- och Spritcentralen, Svenska bryggareföreningen, Svenska Tobaks AB, Svenska tobaksbranschföreningen, Läkemedelsindustriföreningen, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, Nationalföreningen för upplysning om tobakens skadeverkningar, IOGT — NTO, nämnden för

<sup>1</sup> Justitierådet Sven Romanus, ordförande, numera ambassadören Yngve Möller, riksdagsledamöterna Nils Carlshamre, Sven Gustafsson, Lisa Mattsson och Olle Svensson samt partisekreteraren Gustaf Jonnergård.

granskning av rusdrycksreklam, nämnden för bedömning av läkemedelsinformation, Svenska tidningsutgivareföreningen, Publicistklubben, Svenska journalistförbundet (sistnämnda tre organisationer genom Pressens samarbetsnämnd), Allmänhetens pressombudsman, Svenska annonsörers förening, Svenska reklambyrå förbundet, Sveriges direktreklamförening, Nykterhetsrörelsens landsförbund och Sveriges författarförbund. RÅ har till sitt yttrande fogat yttranden från överåklagarna i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt. Kommerskollegium har överlämnat yttranden från handelskammare i Stockholm, handelskammaren i Örebro, handelskamrarna i Göteborg, Borås och Karlstad samt Skånes handelskammare. Handelskammaren i Stockholm, Skånes handelskammare, Sveriges industriförbund, Sveriges grossistförbund, Läkemedelsindustriföreningen, Representantföreningen för utländska farmaceutiska industrier, nämnden för granskning av rusdrycksreklam, nämnden för bedömning av läkemedelsinformation, Svenska annonsörers förening och Svenska reklambyrå förbundet har samtliga åberopat ett av Näringslivets delegation för marknadsrätt (NDM) utarbetat yttrande.

Efter bemyndigande av Kungl. Maj:t tillkallades år 1969 sakkunniga<sup>1</sup> med uppgift att verkställa utredning angående kreditupplysningsverksamhetens former och framtida organisation. De sakkunniga, som har antagit namnet kreditupplysningsutredningen (KUU), har i delbetänkandet (SOU 1972:79) Kreditupplysning och integritet framlagt förslag till lag om kreditupplysning och till ändring i TF. Lagförslagen torde få fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Efter remiss har yttranden över KUU:s betänkande avgetts av JK, rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, riksförsäkringsverket, bankinspektionen, riksskatteverket, statskontoret, statistiska centralbyrån, kommerskollegium, KO, länsstyrelserna i Stockholms och Malmöhus län, datasamordningskommittén, integritetsskyddskommittén, konkurslagskommittén, kreditköpkommittén, MMU, offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén, riksdagens ombudsmän (JO), Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet, Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges jordbrukskasseförbund, postbanken, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Sveriges industriförbund, Sveriges grossistförbund, Sveriges köpmannaförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO), Familjeföretagens förening, Finansieringsföretagens förening, Svenska företagares riksförbund, Svensk industriförening, Industrins försvarsbyrå, Kooperativa förbundet, Lantbrukarnas riksförbund, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges akademikers centralorganisation, Statstjänstemännens riksförbund, Sveriges advokatsamfund, Pressens samarbetsnämnd (Publicistklubben, Svenska journalistförbundet

<sup>1</sup> Landshövdingen Erik Westerlind, ordförande, direktören Per Eric Bolin, riksdagsledamoten Kurt Hugosson, rättschefen Kurt Malmgren, riksdagsledamoten Lennart Pettersson och direktören Sven G. Svenson.

och Svenska tidningsutgivareföreningen), Tidningarnas telegrambyrå AB (TT), AB Svensk Handelstidning Justitia, Svensk köpmannatidning, Soliditet AB, Kreditregister AB, AB Automatisk kontokontroll, AB Svensk upplysningstjänst, AB Kundkontroll, Kapital-kontroll AB, AB Balanskontroll och Ackordscentralen. Kommerskollegium har bifogat yttrande av Handelskamrarnas nämnd, länsstyrelsen i Malmöhus län yttrande från kronofogdemyndigheten i Malmö samt LO yttranden från vissa medlemsförbund. Sveriges industriförbund, Sveriges grossistförbund, Sveriges köpmannaförbund, SHIO, SAF och Handelskamrarnas nämnd har avgett ett gemensamt yttrande, till vilket även Motorbranschens riksförbund har anslutit sig. Dessutom har yttranden kommit in från exekutionsväsendets organisationsnämnd och Handelstjänstemannaförbundets Stockholmsavdelning, vilken bifogat yttrande från branschkommittén för inkasso- och juridiska byråer.

Jag anhåller nu att få till behandling ta upp de av MMU och KUU i de nämnda betänkandena framlagda förslagen till ändringar i TF.

## 2 Allmänt om yttrandefriheten i tryckt skrift

Yttrandefriheten i tryckt skrift regleras dels i vår nuvarande regeringsform (RF) dels i TF. I 86 § i vår nuvarande RF slås innebörden av begreppet tryckfrihet fast. Där anges sålunda som grundläggande beståndsdelar i tryckfriheten varje medborgares rätt att – utan några av allmänna organ i förväg lagda hinder – ge ut skrifter, att för innehållet i skrift kunna åtalas endast inför laglig domstol och att inte kunna straffas för innehållet i tryckt skrift annat än om detta strider mot tydlig lag (TF). I samband med att förslag till ny RF nyligen förelagts riksdagen (prop. 1973:90) har föreslagits att det nämnda stadgandet i vår nuvarande RF, med någon redaktionell ändring, skall föras över till 1 kap. 1 § TF.

Mot bakgrunden av det allmänna stadgandet om tryckfriheten utvecklas dess innebörd närmare i TF:s inledande paragraf. Där föreskrivs att det till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall stå varje svensk medborgare fritt att, med iakttagande av de bestämmelser som är i TF meddelade 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 också stå envar fritt att, i alla de fall då ej annat är i TF föreskrivet, meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till dess författare eller utgivare eller till företag för yrkesmässig förmedling av nyheter till periodiska skrifter.

TF bygger på bl. a. den grundläggande principen att censur inte får förekomma. Censurförbudet slås fast i 1 kap. 2 § TF. Där stadgas sålunda att någon tryckningen föregående granskning av skrift eller något förbud mot tryckning av sådan inte får förekomma. Det är vidare enligt samma lagrum förbjudet 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 1 kap. 3 § TF framgår att för missbruk av tryckfriheten eller medverkan däri inte någon får i annan ordning eller i annat fall än TF bestämmer tilltalas eller dömas till ansvar eller ersättningskyldighet 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 utgöra 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.

Enligt 9 kap. 1 § skall chefen för justitiedepartementet själv eller genom tryckfrihetsombud vaka över TF:s efterlevnad. För att underlätta kontrollen föreskrivs i 4 kap. 7 § TF att varje boktryckare är skyldig att

av allt han framställt vid tryckeriet avlämna granskningsexemplar. På varje tryckalster skall vidare enligt 4 kap. 4 § TF utsättas tryckeriets namn eller firma, tryckningsorten och tryckningsåret. Från dessa bestämmelser görs emellertid undantag såvitt gäller s. k. bild- eller tillfällighetstryck. Enligt 4 kap. 9 § TF förstås med sådant tryck ”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”.

### 3 Massmedieutredningen

#### 3.1 Bakgrunden till massmedieutredningens förslag

Som förut har nämnts har MMU i sitt här aktuella betänkande särbehandlat frågan om reklamen i tryckt skrift. Som bakgrund till sina förslag till ändringar i TF i detta hänseende har utredningen i betänkandet dels till allmän behandling tagit upp reklamen och dess verkningar dels lämnat en allmän redogörelse för förhållandet mellan TF i nuvarande utformning och reklamen i tryckt skrift. Utredningen har också redogjort för vad som hittills förekommit i fråga om begränsningar av reklam för vissa varor – främst alkoholhaltiga drycker och tobak – och därvid behandlat förhållandet mellan TF och sådana begränsningar. I ett särskilt avsnitt i betänkandet har utredningen vidare behandlat lagen (1970:412) om otillbörlig marknadsföring (marknadsföringslagen) och förarbetena till denna. Enligt min mening bör i detta sammanhang kunna hänvisas till vad utredningen i de nämnda avseendena har anfört i sitt betänkande (SOU 1972:49 s. 14–51).

#### 3.2 Huvuddragen i massmedieutredningens förslag

##### 3.2.1 Allmänna överväganden

Som förut har nämnts har MMU i sitt betänkande till särskild behandling tagit upp frågan om förhållandet mellan TF och reklamen. I enlighet med sina direktiv har utredningen sökt utforma regler som klarlägger detta förhållande. Som allmän bakgrund till förslagen i det avseendet framhåller utredningen inledningsvis att vid tillkomsten av marknadsföringslagen år 1970 bestämmelserna i lagen såvitt de avser reklam i tryckt skrift inte ansågs stå i strid med TF. Utredningen finner det emellertid mindre tillfredsställande att frågan huruvida ett förfarande faller under TF eller inte på det sättet 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 vad mån reklam i tryckt skrift faller under TF kan bedömas med stöd av uttryckliga bestämmelser i TF. Det står också enligt utredningens mening klart att det inte kan införas totalförbud för reklam för viss vara utan att det företas en ändring i TF.

Utredningens utgångspunkt är att det genom uttryckliga bestämmelser i TF bör klarläggas om och i vilken mån reklam faller under TF. Utredningen framhåller som sin uppfattning 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 tryckfrihetsrättsliga synpunkter bör därför enligt utredningen inte möta att

tillåta lagstiftning mot reklam för varor som för samhället anses så skadliga eller i övrigt olämpliga att begränsningar i reklamen bör komma till stånd.

Enligt utredningen kan all reklam innehålla vissa informativa eller åsiktsbildande inslag. Det är därför enligt utredningen av vikt att i TF anges så klart som möjligt under vilka förutsättningar ingripanden mot reklam i tryckt skrift skall få ske. Härvidlag uppställer utredningen den begränsningen att ingripande inte får ske mot annan reklam än sådan som förekommer i vad utredningen benämner kommersiell annons. Reklam som förekommer i annan form, dvs. framför allt i redaktionell text, faller normalt under TF.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att i 1 kap. TF förs in en ny paragraf, 9 §, enligt vilken det öppnas möjlighet att i lag meddela bestämmelser rörande ingripande mot kommersiell annons som avser alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror (9 § första stycket) eller som i vissa angivna hänseenden är otillbörlig (9 § andra stycket). Utredningen föreslår också att begreppet kommersiell annons definieras i TF (9 § tredje stycket). Den närmare utformningen av förslagen framgår av bilaga 1 till detta protokoll.

I fråga om vissa typer av tryckt skrift har utredningen gjort den bedömningen att de i princip helt kan undantas från TF. Utredningen syftar på sådana tryckalster som typiskt sett inte innefattar tryckfrihetsmissbruk. Utredningen föreslår att sådana tryckalster, av utredningen benämnda affärs- eller tillfällighetstryck, inte betraktas som tryckt skrift i TF:s bemärkelse. En bestämmelse härom föreslås inflyta i ett nytt andra stycke i 1 kap. 5 § TF.

### 3.2.2 Affärs- eller tillfällighetstryck

Enligt MMU är det informativa inslaget i tryckta skrifter i vissa fall sådant att det bara främjar kommersiella och andra intressen som inte har med nyhetsförmedlingen eller opinionsbildningen 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 (4 kap. 9 § TF). På dessa alster behöver boktryckaren inte utsätta boktryckeriets namn eller firma, tryckningsort och tryckningsår (4 kap. 4 § TF). Inte heller behöver granskningsexemplar avlämnas (4 kap. 7 § TF). Av praktiska skäl är det enligt utredningens mening lämpligt att helt undanta dessa alster från TF:s tillämpningsområde.

Utredningens förslag innebär emellertid att inte bara s. k. bild- eller tillfällighetstryck undantas från TF:s tillämpningsområde utan också andra liknande tryckalster, vilka inte heller kan sägas vara inriktade på åsiktsbildning eller nyhetsförmedling. Som exempel på sådana tryckalster nämner utredningen bruksanvisningar, varudeklarationer, kommersiellt reklamtryck och annat sådant handelstryck. Utredningen lanserar beteckningen affärs- eller tillfällighetstryck som en gemensam benämning för de tryckalster, som inte bör omfattas av TF:s bestämning av tryckt skrift.

Vid utformningen av definition och exemplifiering av begreppet har utredningen funnit att huvudvikten måste läggas på den omständigheten att alstren till sin natur är sådana att tryckfrihetsbrott i princip kan anses utslutet. Så måste enligt utredningen anses vara fallet med kalendrar, telefonkataloger, matriklar, postgirokataloger, postnummerkataloger, medlemsförteckningar och andra liknande trycksaker. Med affärs- eller tillfällighetstryck förstås enligt utredningens förslag sålunda vykort, visitkort, blanketter, adresskort, etiketter, emballagetryck, kataloger och annat affärstryck ävensom andra liknande tryckalster. Avgörande för om ett alster som är att hänföra till affärs- eller tillfällighetstryck skall falla utanför TF skall emellertid vara om alstret är av sådan art att man i princip kan utsluta tryckfrihetsbrott. Skulle ett tryckfrihetsbrott kunna förekomma i ett sådant alster, skall alltså TF enligt förslaget vara tillämplig. I det föreslagna lagrummet (1 kap. 5 § andra stycket TF) kommer detta till uttryck genom att det anges att alster som där avses faller utanför TF endast under förutsättning att det framstår som uppenbart att det inte innefattar sådant otillåtet yttrande eller otillåtet offentliggörande som avses i 7 kap. TF.

### 3.2.3 Begreppet kommersiell annons

I fråga om reklamen i tryckt skrift är MMU:s utgångspunkt, som tidigare har nämnts, att det genom uttryckliga bestämmelser i TF bör klarläggas om och i vilken mån reklam faller inom TF:s tillämpningsområde. Utredningens förslag innebär emellertid att man liksom hittills skall utan hinder av TF kunna genom lag ingripa mot viss otillbörlig reklam. Vidare skall utan hinder av TF ingripanden genom lag kunna ske mot reklam, som utan att vara otillbörlig avser alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror.

Marknadsföring kan, framhåller utredningen, ske på olika sätt. Av väsentlig betydelse är därvid vilka åtgärder som skall kunna bedömas utanför TF och vilka som bör omfattas av denna. För att undvika ovisshet vid den framtida tillämpningen är det nödvändigt att gränsen blir så tydligt markerad som möjligt.

I fråga om reklamen för alkohol och tobak uttalar utredningen bl. a. att det inte synes 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 sådant 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. Enligt utredningen bör det inte ske någon inskränkning som drabbar journalistiken. Gränsen bör dragas så snävt att endast meddelanden som har rent kommersiell karaktär faller utanför TF.

Också i fråga om reklam som kan anses otillbörlig är utredningen av den uppfattningen att en begränsning måste ske till rent affärsmässiga förhållanden. Utredningen redovisar vissa uttalanden i samband med tillkomsten av marknadsföringslagen enligt vilka ingripanden enligt lagens

generalklasul borde begränsas till framställningar som hade rent kommersiella förhållanden till föremål, dvs. avsåg en näringsidkares affärsverksamhet eller där tillhandahållna varor eller tjänster. Däremot borde ingripanden 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.

Mot bakgrund av att förslaget innehåller 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.

Ordet reklam har, påpekar utredningen, i och för sig en vidsträckt innebörd och kan täcka även orden propaganda och PR. Ingripanden utanför TF bör emellertid inte kunna ske mot allt som skulle kunna betecknas som propaganda eller PR i tryckt skrift. Sålunda bör exempelvis reportage från vinprovningar och restauranger inte kunna förbjudas enligt det föreslagna 1 kap. 9 § första stycket. Över huvud taget bör enligt utredningen annonser som inte utgör marknadsföring — dvs. inte syftar till avsättning av varor eller tjänster — inte kunna föranleda ingripanden med stöd av undantagsstadgande i TF.

De begränsningar i möjligheterna att vid sidan av TF ingripa mot reklam i tryckt skrift som utredningen anser önskvärda har utredningen funnit böra komma till uttryck i TF genom att hänvisningen till allmän lag i de föreslagna 1 kap. 9 § första och andra styckena anges avse endast kommersiell annons. Som förut har nämnts föreslår utredningen att en bestämning av vad som avses med detta begrepp tas in i TF. Kommersiell annons har i utredningens förslag getts innebörden "sådan annons eller därmed jämförbart meddelande som syftar till att främja avsättning av vara eller tjänst och som avser näringsidkares affärsverksamhet eller där tillhandahållna vara eller tjänst" (1 kap. 9 § tredje stycket).

Med kravet på att meddelandet skall syfta till att främja avsättning av vara eller tjänst avser utredningen vad som enligt marknadsföringslagen uttryckes med att ett förfarande sker "vid marknadsföring av vara eller tjänst". 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 enligt förslaget således det tryckfrihetsrättsligt skyddade området.

Med uttrycket att annons "syftar till" att främja avsättning avser utredningen att ange att det skall krävas ett direkt uppsåt.

Utredningen framhåller att det, för att en annons skall kunna bedömas som kommersiell, också bör 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 och tjänster skall alltså enligt utredningens mening endast kunna angripas i de fall TF anger.

Kravet i utredningens förslag att meddelandet skall avse näringsidkares affärsverksamhet eller där tillhandahållen vara eller tjänst anknyter, påpekar utredningen, till den begränsning i marknadsföringslagens räckvidd som enligt uttalanden vid lagens tillkomst skulle gälla i fråga om lagens tillämpning på tryckta skrifter, churu detta inte uttryckligen angivits i lagen. Utredningen nämner bl. a. uttalandet att, för att en framställning skulle kunna anses vara av sådan rent kommersiell art att den föll utanför tryckfrihetsområdet, det inte syntes vara tillräckligt att den faktiskt hade lämnats i rent kommersiellt syfte; en sådan princip ansågs kunna leda till avsevärda inskränkningar i den yttrandefrihet som TF avser att garantera och det förordades därför att ingripanden 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 det föreslagna rekvisitet ha samma innebörd som det sålunda får anses ha enligt marknadsföringslagen.

Genom kravet att meddelandet skall utgöra annons eller därmed jämställt meddelande dras enligt utredningen en gräns mot den redaktionella texten, vilken fortfarande skall vara tryggad av TF:s regler. Även den reklam i vidsträckt bemärkelse som kan innehållas i en redaktionell nyhets- eller informationsartikel tillhör sålunda enligt utredningen sådant som bör skyddas av TF.

Utredningen framhåller att man enligt grundreglerna för reklam klart skall 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". Meddelandet skall sålunda om det inte har formen av annons kunna anses jämställt därmed. I allmänhet torde enligt utredningen inte några större svårigheter föreligga att avgöra meddelandets karaktär. Avgörande bör vara om själva publiceringen av reklamen skett i näringsidkarens intresse.

### 3.2.4 Reklam för skadliga varor

MMU framhåller att det har varit 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. Att genom en allmän bestämmelse i TF medge lagstiftning mot reklam för alla de varuslag som kan komma i fråga är enligt utredningens mening olänkbart. Undantaget i TF måste därför begränsas till vissa varor eller varugrupper.

I sitt förslag har utredningen stannat för att föreslå möjlighet till ingripanden mot reklam för alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror. Utredningen har emellertid 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 utredningen böra komma i fråga att generellt släppa grundlagsskyddet för läkemedelsreklamen. Liknande synpunkter kan enligt utredningen anläggas på reklamen för bekämpningsmedel och andra hälsovådliga eller skadliga varor. Utredningen pekar också på möjligheten att, när det gäller t. ex. miljöfarliga varor, förbjuda varorna eller reglera deras försäljning samt påpekar att utredningens förslag möjliggör ingripanden mot s. k. otillbörlig reklam. Detta kommer att lämna visst utrymme för ingripanden även mot reklam för de nu avsedda varorna. Utredningen har därför stannat för att skäl inte finns att generellt inskränka TF:s räckvidd beträffande reklamen annat än i fråga om alkohol- och tobaksreklamen.

Utredningen har inte ansett sig 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. Utredningen har inte heller närmare gått in på frågan om verkningarna av eventuell reklambegränsning 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. Utredningens överväganden utmynnar i 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 har därför föreslagit 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.

Utredningen behandlar också frågan om värdet av överenskommelser rörande reklam för alkohol och tobak. Utredningens förslag innebär att beträffande kommersiell annons för alkoholhaltiga drycker och tobak utan hinder av TF skall gälla vad i lag är stadgat. Reklamen för alkohol och tobak i kommersiell annons omfattas således inte av TF. I särskild lagstiftning skall kunna beslutas på dessa områden. Enligt utredningens mening skall emellertid lagstiftning kunna utformas så att statsmakterna lämnar utrymme för myndigheterna att föranstalta om överenskommelser med rätt till sanktioner. Det är då tänkbart att överenskommelser blir så effektiva att direkta samhällsingripanden genom straff inte behöver göras.

I fråga om den närmare reglering av reklamen som möjliggöres enligt utredningens förslag till ändring i TF ser utredningen det som nödvändigt att denna sker genom lag och att i själva TF anges den yttre ram inom vilken lagstiftning angående tobaks- och alkoholreklam skall kunna ske. Denna yttre ram bör enligt utredningen å ena sidan inte dras upp så att från TF undantas alla uppgifter i tryckt skrift som avser sådana varor och som kan innebära att konsumtionen av dem främjas. Ett motsatt tillvägagångssätt skulle alltför mycket inskränka möjligheterna till åsiktsbildning och nyhetsförmedling. Å andra sidan är det angeläget att skiljelinjer mellan det område där grundlagsskydd kan undvaras och det

där det skall bestå bestämmas så noggrant som möjligt. Genom att hänvisa till allmän lag endast i fråga om kommersiell annons anser sig utredningen ha dragit upp en lämplig skiljelinje.

### 3.2.5 Otillbörlig reklam

Som redan nämnts är MMU av den uppfattningen att förutsättningarna för ingripande mot otillbörlig reklam vid sidan av TF bör framgå av uttryckliga bestämmelser i TF. Det synes utredningen 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. Annars kunde enligt utredningen befaras att även en förhållandevis obetydlig ändring i marknadsföringslagen skulle kräva ytterligare ändring i TF.

Marknadsföringslagens generalklausul omfattar endast reklam som är att anse som otillbörlig mot konsumenterna eller näringsidkare. Reklam som från andra synpunkter är otillbörlig eller olämplig berörs således inte av generalklausulen. 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.

Utredningen påpekar att det i de internationella 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. Sådana avarter bör i och för sig enligt utredningen kunna bli föremål för lagstiftning utan hinder av TF på samma sätt som skett med den reklam som är otillbörlig mot konsumenterna eller näringsidkare.

Den av utredningen åsyftade, mot nyssnämnda principer stridande reklamen torde enligt utredningens uppfattning alltid kunna sägas vara oförenlig med god affärssed. Detta begrepp finns redan i marknadsföringslagen. Det utgör där den samlande beteckningen för de internationella grundreglerna för reklam, näringslivets opinionsnämnds praxis och de särskilda branschöverenskommelserna är normerande för reklamen, även om de inte kan anses bindande vid bedömningen. Utredningen är medveten om att begreppet god affärssed är tänjbart och att det med tiden kan ändra innebörd. Detta förhållande finner utredningen inte sakna fördelar. En sådan bestämning torde således enligt utredningen vara nödvändig för en praktisk tillämpning. Anknytningen till de rådande normerna kan f. ö. sägas innebära att näringslivet i viss mån själv 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 inte bara – som enligt marknadsföringslagen – reklam som är otillbörlig genom att åsidosätta hänsynen till konsumenterna eller näringsidkare skall kunna förbjudas eller påtalas utan också reklam som utan att åsidosätta denna hänsyn är otillbörlig genom att strida mot god affärssed.

Utredningens förslag innebär att i allmän lag skall – inom de i TF uppdragna gränserna – kunna ges bestämmelser om t. ex. ett reklamförbuds omfattning, vem som skall kunna göras ansvarig, vitesföreläggande, straff, förverkande och skadestånd. Eftersom det inte blir fråga om tryckfrihetsprocess, skall även förfarandet vid prövningen följa reglerna i allmän lag. Särskilda stadganden skall också kunna meddelas om granskande eller prövande myndigheter och om deras befogenheter. Frånsett regler av nu angivet slag kommer emellertid reklamen enligt utredningens förslag 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 7 kap. 2 § TF inte föreligger.

### 3.3 Remissyttrandena över massmedieutredningens förslag

#### 3.3.1 Allmänt

MMU:s förslag om kodifiering av gränsen mellan tryckfrihet och reklam har fått ett blandat mottagande. Bland de remissinstanser som har funnit förslaget ägnat att läggas till grund för lagstiftning eller som inte har funnit något att erinra mot förslaget återfinns *JK, RÅ, överåklagarna i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt, hovrätten för Övre Norrland, handelskammaren för Örebro och Västmanlands län, handelskammarna i Göteborg, Borås och Karlstad, NO och Sveriges köpmannaförbund*. Också enligt *Sveriges författarförbund* är det till gagn för tryckfriheten att dess gränser blir uttryckligen angivna.

Kritiska till den allmänna upplägningen i utredningens förslag är bl. a. *KO, kommerskollegium, marknadsrådet, reklamutredningen, KF, statens konsumentråd, NDM* och *Sveriges direktreklamförening*.

*KO* vill för sin del i första hand hävda att gränsdragningen mellan tryckfrihet och reklam i och för sig har fått en sådan stadga att den kan jämföras med en konstitutionell sedvänja och att någon ändring av TF därför inte skulle vara nödvändig. Liknande synpunkter framförs av *marknadsrådet, reklamutredningen, KF* och *NDM*.

*KO* vill inte ifrågasätta det riktiga i att nu uttryckligen kodifiera gränsen mellan tryckfrihet och reklam. MMU har en annan grunduppfattning om förhållandet mellan tryckfrihet och reklam än den som enligt *KO*:s bedömning är historiskt betingad och bekräftad av lagstiftning och rättsutveckling. Utredningen utgår nämligen från att reklam i princip är tryckfrihetsrättsligt skyddad. Såvitt *KO* kan finna bidrar inte utredningens förslag till större klarhet om vad som skall omfattas av det tryckfrihetsrättsliga skyddet och vad som faller utanför detta skydd. Tvärtom synes utredningens förslag suddas ut den i princip klara gränsen och leda till nya problem och svårigheter, som ytterst kan vara ägnade att skada de vitala intressen som bär upp tryckfriheten. *KO* kan inte tillstyrka att utredningens förslag läggs till grund för en omarbetning av TF. Ett sätt att lösa den i direktiven givna uppgiften vore enligt *KO* att i

ett tillägg till 1 kap. TF ange, att i fråga om kommersiell reklam gäller vad i lag är stadgat. Detta sätt att i TF klargöra på vad sätt och inom vilket område man skall kunna ingripa utan att träda tryckfriheten för när synes KO bäst överensstämna med rådande rättsuppfattning. Till kommersiell reklam synes böra hänföras framställning som används av näringsidkare eller i näringsidkares intresse vid marknadsföring av vara eller tjänst och som är ägnad att påverka efterfrågan på varan eller tjänsten. Framställningar som enbart är ägnade att bibringa allmänheten vissa allmänna värderingar eller påverka dess allmänna beteende skulle därmed falla inom tryckfrihetsområdet.

*Marknadsrådet* delar MMU:s uppfattning att ett uttryckligt förbud i lag om reklam för vissa angivna varor torde kräva grundlagsändring. Liksom KO finner emellertid marknadsrådet utredningens synsätt — enligt vilket i princip all reklam i tryckt skrift föres under TF — betänkligt både från principiell och praktisk synpunkt. En följd av synsättet är att man i grundlagen tvingas föra in detaljregleringar och undantag från huvudregeln samt att laborera med ofta oklara begrepp och definitioner (god affärs sed, otillbörlig, kommersiell annons etc.), något som bör undvikas i lag av grundlags karaktär. Ett eventuellt önskemål om en precisering av TF:s innebörd såvitt avser reklamen hade lättare kunnat tillgodoses t. ex. genom införandet av ett stadgande av innebörd att sådana framställningar som har rent kommersiella förhållanden till föremål helt skall anses undantagna från TF:s tillämpningsområde.

*KF* är delvis inne på samma linje som KO och marknadsrådet. Förbundet föreslår sålunda att 1 kap. TF kompletteras med en bestämmelse av innebörd att utan hinder av förordningen beträffande reklam för rusdrycker och tobak gäller vad i lag är stadgat. *KF* avstyrker att utredningens förslag i övrigt läggs till grund för lagstiftning och föreslår i stället att det fortsatta arbetet med översyn av TF i detta hänseende inriktas på ett stadgande som innebär att utan hinder av förordningen gäller beträffande reklam och annan marknadsföring som har kommersiella förhållanden till föremål vad i lag stadgas. Inte heller *NDM* finner att det nu föreligger någon anledning att i grundlagstext lösa gränsdragningsfrågan. Kriterierna för denna gränsdragnings, sådan den kristalliserats i praxis, är såväl från teoretiska som praktiska synpunkter att föredra framför den som utredningen lanserat i sitt förslag. Samma uppfattning redovisar *reklamutredningen*, som föreslår att det tills vidare får anstå med en lösning och att problemet bör bli föremål för ytterligare överväganden vid massmedieutredningens fortsatta arbete.

*Kommerskollegium* ifrågasätter om, från tryckfrihetsrättslig synpunkt, betänkligheter möter att tillåta ingripanden vid sidan av TF, inte bara mot kommersiell annons som innehåller "otillbörligt" meddelande eller reklamerar för skadlig vara, utan mot reklammeddelanden över huvud, som lämnas i form av kommersiell annons. Det förefaller kollegiet rimligt att samhället ges samma möjligheter att genom näringslagstiftning påverka det led, som användandet av kommersiell annons i företagets näringsutövning utgör, som man har i fråga om övriga delar av företagets

verksamhet. Den av kollegiet förordade, utvidgade möjligheten att genom allmän lag ingripa mot kommersiella annonser bör emellertid inte omfatta reklammeddelanden för produkter som i sig är tryckfrihetsskyddade, exempelvis böcker, tidningar och tidskrifter.

*Statens konsumentråd* föreslår att ärendet återförvisas till utredningen. Enligt rådet ger inte utredningens förslag rörande den kommersiella reklamen tillräckliga möjligheter att genom lagstiftning vidta för konsumenten positiva förändringar i reklamen. Rådet syftar närmast på den allmer aktualiserade frågan om informationsskyldighet i annonseringen. Det är enligt rådets uppfattning angeläget att redan nu klargöra huruvida informationsplikt och andra bestämmelser kan införas utan nya förändringar i TF. Rådet anser inte att utredningen klarlägger detta problem.

*Sveriges marknadsförbund* ser utredningens förslag som ett hot mot den grundlagsfästa åsikts- och yttrandefriheten. Friheten att framföra en åsikt eller distribuera ett meddelande bör gälla i lika grad enskilda medborgare, organisationer och företag som politiska partier. Därvid må alla lagliga medel användas -- inbegripet reklam och andra former för information om varor och tjänster. En ändring av TF i den av utredningen föreslagna riktningen skulle på ett avgörande sätt ändra förutsättningarna för upprätthållandet av denna grundidé.

### 3.3.2 Affärs- eller tillfällighetstryck

Endast ett fåtal remissinstanser har lämnat MMU:s förslag i denna del utan erinran. Positiva till förslaget är emellertid *JK, överåklagarna i Stockholms och Malmö åklagardistrikt, hovrätten för Övre Norrland, RSV, APU, handelskamrarna i Göteborg, Borås och Karlstad* samt *NO*.

Flertalet remissinstanser är kritiska till utredningens förslag att särbehandla affärs- och tillfällighetstryck. Kritiken avser till övervägande delen det förhållandet att reklam enligt utredningens förslag behandlas olika allt efter det medium, vari reklamen kommer till uttryck. *Kommerskollegium, marknadsrådet, KO, statens konsumentråd, reklamutredningen, NDM, KF, Svenska Tobaks AB, Svenska tobaksbranschföreningen, nämnden för bedömning av läkemedelsinformation, Sveriges direktreklamförening* och *Pressens samarbetsnämnd* anför samtliga synpunkter av innebörd att utredningens förslag att göra skillnad mellan affärs- eller tillfällighetstryck samt annan reklam inte är väl underbyggt. Avgörande bör vara framställningens innehåll.

*KO* anser det svårförklarligt varför av alla former av tryckt reklam just broschyrer och liknande tryckalster skall ställas i särställning från tryckfrihetssynpunkt. Reklamen sprids i allmänhet genom olika media och vilken "mix" man väljer bestäms av hur man bedömer att man når bästa effekten inom den kostnadsram som står till förfogande. Till innehållet kan en reklambroschyr vara alldeles lika en annons eller affisch. Ett och samma reklambudskap kan också utformas olika i skilda media beroende på omständigheterna. Men något sakligt motiv för att ett reklambudskap skall behandlas olika beroende på mediavalet synes inte

finnas. Inte heller ur mottagarens synvinkel ter sig en särbehandling av vissa media motiverad. Utifrån de intressen som bär upp TF – skyddet för rätten till åsiktsyttringar, opinionsbildning och nyhetsförmedling – saknas anledning att skilja mellan tryckta reklambroschyrer och reklam i andra tryckta media.

Enligt NDM synes en gränsdragning mellan vad som bör och icke bör anses tryckfrihetsprivilegierat kunna ske efter två olika linjer. En möjlighet är sålunda att utgå från den tryckta framställningens yttre form och/eller det medel som används för att kommunicera framställningen (media). En annan möjlighet är att utgå från framställningens innehåll, dess funktion eller syfte. Utredningen synes enligt NDM ha attraherats av tanken att söka en lösning enligt det förstnämnda alternativet. Enligt vad NDM erfarit under hand menar utredningen att ”kommersiell annons” är värd tryckfrihetsrättsligt skydd i princip av det skälet att den vanligen förekommer i ett medium, periodisk skrift, som är och bör vara tryckfrihetsrättsligt privilegierat i övriga delar. En olika behandling av annons och annat innehåll i periodisk skrift skulle kunna öppna möjligheter till bl. a. indirekta ingripanden mot den redaktionella texten. Denna utredningens argumentation är enligt NDM beaktansvärd. Samma argumentation kan emellertid anföras när det gäller alla meddelanden av blandad karaktär. Slutsatsen från utredningens egna utgångspunkter skulle snarast bli att alla meddelanden av blandad karaktär systematiskt bör jämföras med kommersiell annons och i lagtexten bör behandlas på samma sätt som utredningen föreslagit i fråga om kommersiell annons. Men därmed har man i själva verket lämnat alternativet med en gränsdragning efter formella kriterier. Det synes NDM inte möjligt att på allvar göra gällande att det skulle föreligga någon inneboende olikhet med avseende på framställningens art mellan reklambroschyrer och liknande samt kommersiella annonser. Erfarenheten tyder snarast på att större reklambroschyrer och reklamkataloger oftare än annonser innehåller avsnitt som klart hör under TF:s tillämplighetsområde eller ligger åtminstone i gränsmarkerna till detta. Samma erfarenhet redovisar *Sveriges direktreklamförening* och *reklamutredningen*.

*Statens konsumentråd* pekar på att utredningen som skäl att undanta affärs- eller tillfällighetstryck från TF anför att dessa inte kan sägas vara inriktade på åsiktsbildning och nyhetsförmedling. Samma skäl bör emellertid enligt konsumentrådet då ligga till grund för bedömningen av den kommersiella annonseringens förhållande till TF.

KF anser inte att utredningens förslag bidrar till att skapa klarhet i gränsdragningsfrågan. Den av utredningen föreslagna särbehandlingen av vissa tryckalster försvårar i stället möjligheterna att åstadkomma en klarare gränsdragning mellan vad som materiellt sett bör skyddas enligt TF och vad som kan ligga utanför dennas hägn.

*Pressens samarbetsnämnd* anser att det principiellt ligger ett värde i att förhandscensur inte får tillämpas vid utgivningen av affärs- eller tillfällighetstryck. Praktiska skäl utgör inte tillräcklig grund för att undanta desamma från TF:s skydd.

Enligt utredningens förslag anses affärs- eller tillfällighetstryck inte som skrift "allt under förutsättning att det framstår som uppenbart att däri icke innefattas sådant otillåtet yttrande eller otillåtet offentliggörande som avses i 7 kap.". Några remissinstanser uppehåller sig vid innebörden av sistnämnda inskränkning. *JK* framför farhågor för att den föreslagna bestämmelsen om affärs- eller tillfällighetstryck kommer att bereda vissa svårigheter i tillämpningen och inbjuda till en alltför extensiv tolkning. I den nämnda inskränkningen torde emellertid enligt *JK* ligga tillräcklig ledning för det bedömande som ålägges boktryckarna.

*Hovrätten för Övre Norrland* ställer sig något frågande inför tolkningen av den inskränkande bestämmelsen. Avsikten med tillägget kan enligt hovrätten vara antingen att tryckalster i alla avscenden skall falla under TF, om det innehåller något enligt TF förgripligt, eller också att TF:s bestämmelser i skilda ämnen blir tillämpliga på tryckalster endast i viss omfattning eller i vissa avscenden. Det förra alternativet – som emellertid torde kunna utnyttjas otillbörligt av tryckalstrets upphovsman – synes närmast stämma överens med stadgandets avfattning, medan den senare tolkningen har visst stöd i motiven. Hovrätten finner det angeläget att varje oklarhet härutinnan undanröjs.

*Marknadsrådet* och *Sveriges författarförbund* finner tilläggsbestämmelsen i 1 kap. 5 § andra stycket TF mindre väl övervägd. Marknadsrådet finner det svårt att inse hur utredningens ambition att genom att undanta vissa tryckalster från TF åstadkomma ett klarare tryckfrihetsbegrepp kan förenas med bestämmelsen att sådant tryck skall kunna "återföras" till TF om det inte är uppenbart att trycket inte innefattar tryckfrihetsbrott. Den slutliga bedömningen härav måste ju göras i en tryckfrihetsprocess. I realiteten innebär detta enligt marknadsrådet att affärs- eller tillfällighetstryck återförs till TF i den mån de innehåller sådana element som tryckfrihetsrättsligt skyddas genom 1:1 TF. Förslaget tillhandahåller i själva verket på denna punkt ett markant exempel på en föga tilltalande cirkelreglering. *Sveriges författarförbund* ställer frågan vem som skall göra ifrågasvarande bedömning. Den tjänsteman som önskar ingripa polisiärt mot ett alster av detta slag kan alltid utgå från huvudregeln och säga att alstret inte är skrift. Om det därefter visar sig att alstret dock borde ha betraktats som skrift, är skadan ur yttrandefrihetssynpunkt redan skedd. En jämförelse med nuvarande 4 kap. 9 § TF ger alltså inte alls en rättvisande bild; det som nu framstår som en teknisk fråga som det främst ankommer på boktryckaren att avgöra blir med förslaget en komplicerad central yttranderättsfråga, och förslaget öppnar därmed möjligheter till ingripanden som inte kan accepteras.

### 3.3.3 Begreppet kommersiell annons

I huvudsak positiva till utredningens förslag i fråga om begreppet kommersiell annons är *JK*, *hovrätten för Övre Norrland*, *APU* och *NO*.

Ett flertal remissinstanser har emellertid riktat anmärkningar mot bestämningen av begreppet kommersiell annons. *KO* anser det således

inadekvat att använda ordet *annons* som ett nyckelord, när man är på det klara med att det inte är avgörande om reklamen publiceras som *annons* eller inte. Det kan enligt KO framhållas att 2 § marknadsföringslagen har den vidare termen framställning, låt vara att denna där är motiverad av att även muntliga framställningar omfattas.

*KO* och *en ledamot av APU* berör vidare bestämningen att *annons* skall syfta till att främja avsättningen. *KO* anser det inte lämpligt att som en förutsättning uppställa att med "annonsen" finns förbundet ett direkt uppsåt att främja avsättningen av vara eller tjänst. *KO* erinrar i detta sammanhang om att inget subjektivt rekvisit vägs in i bedömningen enligt 1 § marknadsföringslagen. Att tolkningen och tillämpningen av 1 § denna lag grundar sig på en rent objektiv bedömning är av grundläggande betydelse för dess funktion. Med den av utredningen föreslagna konstruktionen föreligger risk för att ett subjektivt moment dras in i bedömningen. Det kan ske genom att den för ett meddelande ansvarige gör gällande att oavsett om meddelandet skall anses otillbörligt eller ej så har han i vart fall inte haft direkt uppsåt att främja avsättningen av vara eller tjänst. Därmed skulle på *KO* läggas en bevisbörda som är helt främmande för 1 § marknadsföringslagen. Ledamoten av *APU* ansluter sig till *KO*'s uppfattning.

*APU*'s flesta ledamöter och *Systembolaget* har en i förhållande till nyssnämnda mening avvikande uppfattning. *APU* vill nämligen betona vikten av att det för att ett meddelande skall anses som kommersiell *annons* krävs syfte — dvs. direkt uppsåt — att främja avsättningen. Det har enligt utredningen förekommit att *KO* funnit en av *Systembolaget* inom ramen för den s. k. övergångspropagandan publicerad *annons* vara att anse som marknadsföring av vin. En motsvarande tolkning av begreppet kommersiell *annons* skulle medföra att en lagstiftning mot alkoholreklam i form av kommersiella annonser kom att omfatta även nu sagda propaganda, något som utredningen finner klart otillfredsställande. Också *Systembolaget* hävdar att de annonser som ingår i bolagets propaganda för övergång från sprit till alkoholsvagare drycker, främst vin men även öl, inte omfattas av de av utredningen i 1 kap. 9 § TF föreslagna undantagen från grundlagsskyddet. Denna propaganda syftar enligt bolaget inte till att främja avsättningen av någon vara. Att vin och öl nämns och ibland exemplifieras är endast en naturlig konsekvens av att fråga är om övergång från en dryck till en annan. Propagandan kan över huvud taget inte betecknas som kommersiell. Den är av rent alkoholpolitisk natur.

*R.Ä* berör *TF*'s rättegångsbestämmelser och deras tillämplighet vid överträdelse av reglerna rörande kommersiell annonsering. Som förslaget till 1 kap. 5 och 9 §§ TF är uppbyggt skall kommersiella annonser omfattas av *TF*'s regelsystem i den mån lag inte stadgar annat. Om sådan ifrågasatt ny lag endast innehåller ett visst förbud samt en straffbestämmelse för överträdelse av förbudet, kan *TF*'s rättegångsbestämmelser komma att anses vara tillämpliga på beivrandet av överträdelsen. Av 7 kap. 2 § och 12 kap. 1 § andra stycket *TF* framgår att mål som rör

tillkännagivande i annons skall handläggas som tryckfrihetsmål i vissa undantagsfall. Till undanröjande av missförstånd synes det RÅ angeläget att ifrågasatt ny lag också innehåller bestämmelser om åtal och rättegång, lämpligen i form av hänvisning till RB:s allmänna bestämmelser.

Frågan vad som bör gälla beträffande s. k. *blandade meddelanden* — dvs. framställning som innehåller såväl reklamslag som inslag av informativ, opinionsbildande eller nyhetsförmedlande karaktär — berörs av bl. a. *KO*, *NDM*, *KF*, *Pressens samarbetsnämnd* och *Sveriges direktreklamförening*.

*KO* framhåller att svårigheter att dra gränsen mellan tryckfrihet och reklam uppkommer främst vid bedömningen av sådana blandade meddelanden som är ägnade både att verka allmänt opinionsbildande eller beteendepåverkande och att främja avsättningen av varor eller tjänster. Från *KO*'s verksamhet kan som exempel på sådana blandade meddelanden nämnas reklam som är ägnad både att främja övergången från starkare till svagare alkoholdrycker och att öka avsättningen av vin, samt reklam, som är ägnad både att stimulera till mindre skadliga rökvanor och att öka avsättningen av cigaretter. Andra exempel är reklam som syftar till att förmå människor att i ökad utsträckning använda flytvästar eller bilbälten och därmed också är ägnad att främja avsättningen av sådana. I den mån sådana meddelanden utgår från annan än den som har kommersiellt intresse av att avsätta varorna i fråga — i de nämnda fallen exempelvis socialstyrelsen, sjöfartsverket resp. trafiksäkerhetsverket torde det vara klart att framställningarna faller inom tryckfrihetsområdet. I den mån framställningarna används av producenter eller distributörer vid marknadsföring av ifrågavarande varor finns enligt *KO* olika möjligheter. Antingen kan man försöka fastställa om framställningen skall anses vara väsentligen opinionsbildande eller avsättningsfrämjande och med ledning härav bedöma den helt efter tryckfrihetsrättsliga eller efter marknadsföringsrättsliga regler. Eller också kan man försöka särskilja de opinionsbildande och de avsättningsfrämjande inslagen i framställningen och bedöma varje inslag enligt sina normer. Enligt *KO*'s mening är det sistnämnda förfarings sättet riktigt. Det synes också *KO* som om utredningen är av samma uppfattning. Det kan inte godtas att ingripanden görs med stöd av marknadsföringslagen mot opinionsbildning eller åsiktsyttring i egentlig mening. Men det kan inte heller accepteras att näringsidkare undandrar sig vederhäftighetsbedömning av reklam genom att delvis ikläda reklamen opinionsbildningens skepnad.

Enligt *NDM* är det en allvarlig brist i förslaget att detta inte i själva lagtexten ger anvisningar om hur blandade meddelanden bör behandlas. Motiven synes *NDM* inte heller helt entydiga i detta ämne. En liknande uppfattning har *Sveriges direktreklamförening*.

*KF* har funnit utredningens uttalanden snarast ge vid handen att ett budskaps huvudsakliga syfte skall bli avgörande för hur det i sin helhet skall kunna bedömas. Enligt gällande rättsuppfattning torde det enligt förbundet i stället vara möjligt att bedöma delar av en och samma framställning på skilda sätt. Man bör alltså kunna hänföra vissa avsnitt av

ett och samma budskap till vad som skall anses tryckfrihetsrättsligt skyddat och andra avsnitt till vad som skall kunna bedömas enligt marknadsföringslagen.

Också *Pressens samarbetsnämnd* vill understryka att den i utredningens förslag saknar anvisningar om hur framställningar av blandad karaktär bör behandlas. Nämnden föreslår att 1:9 tredje stycket TF i förslaget ges följande lydelse: "Med kommersiell annons förstås i denna paragraf sådan annons eller därmed jämfäst meddelande som *i allt väsentligt* syftar till att främja avsättning av vara eller tjänst . . .". Nämnden utgår från att utredningens uttalanden om gränsdragningen mellan kommersiell annons och redaktionell text får tolkas så att KO:s, marknadsrådets och andra administrativa myndigheters behörighet samt allmän domstols behörighet utanför tryckfrihetsprocessen begränsas såvitt gäller reklamåtgärd i tryckt skrift till framställning som uppenbarligen saknar betydelse för sådan information och åsiktsbildning, som ingår i den allmänna opinionsbildningsprocessen.

### 3.3.4 Reklam för skadliga varor

#### *Kretsen av skadliga varor*

MMU:s förslag att kretsen av de skadliga varor beträffande vilka ingripanden mot reklamen bör bli möjlig begränsas till alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror har vid remissbehandlingen lämnats utan erinran av det stora flertalet remissinstanser. *KO* vill emellertid ifrågasätta om det är lämpligt att i grundlag ange vissa bestämda varor. I detta hänseende synes utredningen låsa grundlagen vid nuläget. Att stor restriktivitet bör iakttas när fråga uppkommer om långtgående ingripanden i reklamen för viss vara är givet. Man bör dock enligt *KO* inte utesluta att starka samhällsintressen kan komma att tala för sådana ingripanden även beträffande andra varor än alkoholhaltiga drycker och tobak. Det synes *KO* principiellt riktigare att i TF ange de kriterier som måste vara uppfyllda – exempelvis att fråga är om en vara vars användning innebär fara för folkhälsan – för att möjlighet skall öppnas för åtgärder mot annat än otillbörlig reklam. *Svenska bryggareföreningen* delar emellertid utredningens allvarliga betänkligheter mot tanken att genom en allmän undantagsbestämmelse i TF medge lagstiftning mot reklam för skadliga varor. Enligt föreningen är det föga tilltalande att över huvud taget undanta några varuslag från TF och därigenom beröva dem grundlagskyddet beträffande reklamen

*En ledamot av APU*, som motsätter sig reklamböförbud för alkoholhaltiga drycker, finner det konsekvent att medge inskränkning i TF:s räckvidd också för vissa andra varor som kan medföra skadeverkningar och som har redovisats i betänkandet, nämligen läkemedel, bekämpningsmedel samt gifter och andra i giftförordningen avsedda hälsofarliga varor. Det kan enligt hans mening vara lämpligt att nu klarlägga förhållandet mellan TF och gällande regler och praxis på

läkemedelsområdet genom att från TF:s tillämpning undanta kommersiell annons för läkemedel. Motsvarande bör gälla övriga nämnda hälsofarliga varor. En motsatt uppfattning redovisar *socialstyrelsen*. Styrelsen delar således utredningens uppfattning att läkemedelsreklamen inte behöver underkastas eventuell särskild lagstiftning. Styrelsen vill dock erinra om att det förekommer viss reklam för läkemedel inte bara i fackpressen utan även i dags- och populärpressen. Omfattningen därav torde dock vara förhållandevis ringa och huvudsakligen endast avse sådana läkemedel som kan erhållas utan recept och någon anledning till ingripande däremot synes f. n. inte finnas. *Nämnden för bedömning av läkemedelsinformation* ger uttryck för en liknande uppfattning. *Giftnämnden* delar utredningens tankegångar att åtgärder mot hälso- och miljöfarliga varor bör ske via den särskilda lagstiftningen om sådana varor, t. ex. genom förbud mot eller reglering av försäljningen av olika produkter.

#### *Alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror*

Ett stort antal myndigheter tillstyrker i princip eller lämnar utan erinran utredningens förslag att möjligheter skapas att ingripa mot kommersiella annonser för alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror. Bland dessa må nämnas *JK*, *hovrätten för Övre Norrland*, *socialstyrelsen*, *RSV*, *SÖ*, *marknadsrådet*, *APU*, *reklamutredningen*, *handelskamrarna i Göteborg*, *Borås* och *Karlstad*, *KF*, *AB Vin- och Spritcentralen*, *Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning*, *Nationalföreningen för upplysning om tobakens skadeverkningar*, *IOGT-NTO*, *Sveriges direktreklamförening* och *Nyktethetsrörelsens landsförbund*.

*JK* anser det vara särskilt angeläget att en generell inskränkning av TF:s tillämpningsområde i förhållande till reklamen är klart avgränsad. Utredningen har begränsat undantaget till att gälla lagstiftning om förbud mot eller begränsning i reklamen för alkohol och tobak. Ett på så sätt bestämt generellt undantag synes *JK* kunna godtas.

*APU* ser med tillfredsställelse att frågan om en reglering av alkoholreklamen är förenlig med tryckfriheten nu löses lagstiftningsvägen. Även om utredningen inte kunnat ta ställning till några detaljregler för alkoholreklamen har den dock kommit till den uppfattningen, att en mera ingripande reglering därav än vad som hittills förekommit måste anses påkallad.

*Marknadsrådet* finner sig kunna godta utredningens ställningstagande att ett totalförbud mot reklam av sprit och tobak och eventuella andra skadliga varor kräver grundlagsändring.

Tveksamma till förslaget är *Systembolaget* och *nämnden för bedömning av läkemedelsinformation* mellan bl. a. *NDM*, *en ledamot av APU*, *Sveriges köpmannaförbund*, *Svenska byggareföreningen*, *Sveriges industriförbund*, *Pressens samarbetsnämnd*, *Svenska tobaksbranschföreningen*, *Svenska Tobaks AB* och *nämnden för granskning av rusdrycksreklam* är kritiska till utredningens förslag.

*NDM* tar bl. a. upp frågan om en inskränkning i informationsfriheten

av den art utredningen föreslår är försvarlig från *tryckfrihetsrättsliga synpunkter* och om ett ingripande mot reklam för alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror kan anses som ett rättspolitiskt riktigt grepp. Den från principiell synpunkt viktigaste frågan om avvägningen mellan yttrandefriheten, å ena sidan, och intresset av att kunna dämpa reklamen och därmed efterfrågan på viss fritt saluhållen vara, å andra sidan, berör utredningen enligt NDM bara helt flyktigt. Det förefaller NDM vidare svårt att motivera varför förbud mot viss skadlig vara skall kunna godtas ur tryckfrihetsrättslig synvinkel, om man med utredningen anser att ett generellt förbud mot reklam för skadliga varor inte kan genomföras.

Tryckfrihetsrättsliga synpunkter på förslaget lägger också *två av RSV:s ledamöter*, som föreslår att det föreslagna författningsrummet omformuleras så att det endast ger möjlighet till en begränsning av hithörande reklam. Ett reklamförbud skulle enligt deras mening innebära ett alltför vittgående intrång i den allmänt medborgerliga och speciellt tryckfrihetsrättsliga integriteten på detta område, som inte kan anses påkallat av rådande förhållanden. Liknande uppfattning ger *en ledamot av APU* uttryck för. *En annan ledamot av samma utredning* anser att övertygande motivering för en grundlagsändring, som möjliggör ett lagfäst förbud mot alkoholreklamen, saknas.

En del av kritiken mot utredningens förslag bottnar i uppfattningen att man vet mycket litet om *reklamens inverkan på konsumtionen* samt att det generellt är bättre att söka uppnå reklam begränsning på basis av *frivilliga överenskommelser*.

NDM anser det rent principiellt riktigare att inskrida mot själva spridningen och användningen av hälsofarliga varor än att ingripa mot reklamen för dem, eftersom man vet så litet om reklamens inverkan på konsumtionen. *Nämnden för granskning av rusdrycksreklamen* anser att utredningens förslag baseras på en allmän, med sakmaterial ej underbyggd bedömning av alkoholhaltiga dryckers skadlighet. Den föreslagna bestämmelsen framstår för nämnden som en direkt rekommendation i grundlagsform att genomföra lagstiftning som upphäver den nu rådande informationsfriheten på området genom att helt eller delvis förbjuda reklam för alkoholhaltiga drycker. Det synes nämnden oacceptabelt att en bestämmelse av grundlagskaraktär föreslås på så lösa grunder. Den riktiga metoden är att man först utreder om och i vad mån en inskränkning i informationsfriheten, när det gäller kommersiell reklam för alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror, kan väntas medföra en dämpning av alkohol- resp. tobakskonsumtionen och/eller socialt eller medicinskt önskvärda ändringar i konsumtionsmönstren beträffande dessa varuslag. Resultatet av pågående utredningar, däribland resultatet av APU:s arbete, hade bort avvaktas.

Inte heller *Svenska tobaksbranschföreningen* och *Svenska Tobaks AB* anser att det med säkerhet kan påstås att det för närvarande finns belägg för att ett förbud skulle medverka till en minskning av tobakskonsumtionen.

Ett flertal av dem som invänt mot utredningens förslag att reklamens

verkan på konsumtionen är mycket litet känd har också velat göra gällande att ett totalförbud mot reklam för alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror skulle leda över konkurrens till andra *mindre kontrollerbara marknadsföringsåtgärder*. Denna uppfattning redovisas av *NDM. Nämnden för granskning av rusdrycksreklam* framhåller att verkan av ett totalt förbud kommer att bli begränsad. Icke-kommersiell information om sådana varor kommer att kunna fortgå oförhindrad. Den icke-kommersiella informationen kommer vidare antagligen att tillta om den kommersiella stryps. *Svenska tobaksbranschföreningen* och *Svenska Tobaks AB* är av den uppfattningen att företagen efter ett reklamförbud så snart som möjligt kommer att övergå till nya metoder för sin marknadsföring, bl. a. till att direkt påverka detaljhandeln och genom denna konsumenterna.

Också *Sveriges direktreklamförening* och *Nyktterhetsrörelsens landsförbund*, som båda tillstyrker förslaget, ifrågasätter mot bakgrund av möjligheterna till reklam i propaganda och PR i tryckt skrift om den föreslagna bestämmelsen kommer att nå avsett syfte.

Som redan sagts företräder en del remissinstanser den uppfattningen att begränsningar av reklamen efter *frivilliga överenskommelser* är att föredra framför lagfäst reklamförbud. *Systembolaget*, som från de synpunkter bolaget har att beakta finner alkoholreklamen både onödig och olämplig, tillstyrker i och för sig att åtgärder vidtas för att avskaffa sådan reklam. När det gäller utformningen av dessa åtgärder är det enligt bolagets uppfattning enklast och mest lätthanterligt att välja den metod som bolaget använder i fråga om starkölet, dvs. avtal mellan partihandlarna och leverantörerna. Prövningen huruvida en viss åtgärd faller in under reglerna eller ej kan då lösas genom förhandlingar. Den naturliga reaktionen vid överträdelse är att varan inte längre saluförs och ansvaret faller på den verkligt behörige, dvs. producenten av varan. Denna metod torde enligt bolaget vara möjlig utan ändring i TF.

*En ledamot av APU* är av den uppfattningen att förhållandena på området med en relativt tillfredsställande självsanering f. n. inte kan anses påkalla något statligt ingripande. Ledamoten hänför sig härvid till ett yttrande som nämnden för granskning av rusdrycksreklam avgivit till utredningen, vari nämnden anfört bl. a. att den fortlöpande följt reklamen för vin och sprit och därvid konstaterat att annonsörerna följt de utomrättsliga normer, som funnits för alkoholreklamen, samt att enligt nämndens bedömning annonsörerna visat den återhållsamhet och moderation som nyktterhetslagkommittén förväntat.

Möjligheten att medelst överenskommelser påverka reklamens omfattning och utbredning diskuteras också av *Svenska tobaksbranschföreningen* och *Svenska Tobaks AB* som hänvisar till ett uttalande av marknadsrådet. Enligt detta uttalande finns det anledning att anta att erfarenheterna av den nuvarande svenska lagstiftningen kommer att visa att man utan att tillgripa ett generellt förbud mot tobaksreklamen kan komma till rätta med sådana icke önskvärda effekter av reklamen som främst skulle motivera ett totalförbud. Då lagen om otillbörlig marknadsföring nu är tillämplig skulle den föreslagna bestämmelsen i 1 kap. 9 § första stycket

TF komma att avse huvudsakligen reklam för tobaksvaror, som inte kan anses otillbörlig. Därjämte skulle den ge möjlighet till kvantitativa begränsningar av reklamen. Tobaksbranschen har emellertid visat att den har förståelse även för önskemålet att nedbringa reklamens omfattning och utbredning. Detta framgår av den branschöverenskommelse som efter samråd med socialstyrelsen har träffats. Liknande synpunkter anförs av *Sveriges köpmannaförbund* och *Sveriges marknadsförbund*.

I fråga om värdet av frivilliga överenskommelser har *Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning* samt *Nykterhetsrörelsens landsförbund* en i förhållande till Systembolaget motsatt uppfattning. Centralförbundet vill framhålla nödvändigheten av en särskild lagstiftning. Tanken på frivilliga överenskommelser mellan producenter och agenter å ena sidan och samhället å andra sidan bör således avvisas. Effekten av frivilliga överenskommelser torde i detta fall bli väsentligt mindre än vad som kan åstadkommas genom lagstiftning, bl. a. beroende på att frivilliga överenskommelser inte ger tillräckliga möjligheter till effektiva sanktioner och att resultatet blir beroende av företagets samarbetsvilja. Landsförbundet menar att alltför stor betydelse inte bör tillmätas det förhållandet att det under senare tid framkommit åtaganden om reklam begränsning.

En del remissinstanser ifrågasätter om det inte är fullt tillräckligt med ingripanden med stöd av t. ex. marknadsföringslagen, KO, som såsom ett alternativ till utredningens förslag föreslår att i ett tillägg till TF anges att i fråga om kommersiell reklam gäller vad i lag är stadgat, erinrar således om att utrymme för betydande ingripanden mot reklam och annan marknadsföring av varor som är skadliga redan ges i marknadsföringslagen. Sälunda har marknadsrådet i sina av utredningen endast i förbigående nämnda beslut den 18 oktober 1971 förbjudit användandet av visst bildmaterial i cigarettreklam. Marknadsrådet har samtidigt förklarat bl. a. att en säker utväg att undgå risken för att reklamen främjar uppfattningen om cigarettökningen som ett nära nog självfallet inslag i en angenäm samvaro människor emellan synes vara att mot neutral bakgrund uppvisa cigarettpaketet eller cigaretterna. Marknadsrådets beslut har i sin tur kunnat läggas till grund för överenskommelser mellan tobaksbranschens företag och KO om cigarettreklam. Marknadsföringslagen har således i tillämpningen fått ett betydande inflytande på utformningen av reklamen för cigaretter. Även reklamen för alkoholhaltiga drycker och andra hälsovådliga varor kan enligt KO med stöd av marknadsföringslagen hållas på en dämpad nivå. KO har ingripit i ett stort antal fall såvitt gäller reklamen inom dessa sektorer. Att reklamen i Sverige i dag på de områden som nu berörts undergått en förändring till det bättre sedan marknadsföringslagen trädde i kraft framstår alldeles klart, inte minst vid en internationell jämförelse. Om allmänna hänsyn anses påkalla ingripanden mot reklamen för hälsovådliga varor utöver dem som nu kan göras med stöd av marknadsföringslagen, bör detta enligt KO ske genom av Kungl. Maj:t och riksdagen stiftad lag. I den mån det inte rör sig om totalförbud bör det därvid ligga närmast till hands att

utvidga marknadsföringslagens tillämpningsområde.

*Svenska bryggareföreningen, Sveriges industriförbund och Pressens samarbetsnämnd* ifrågasätter också om det inte är fullt tillräckligt med ingripanden av det slag som möjliggörs genom 1 kap. 9 § andra stycket förslaget till ändring i TF.

Uttrycket *alkoholhaltiga drycker* har föranlett en del anmärkningar. Utredningens förslag innebär att också reklamen för *lättöl* skulle kunna undantas från TF:s tillämpningsområde. Häremot reagerar bl. a. *RSV*, som anför att försäljning som avses med kungl. förordningen (1955:38) om försäljning av alkoholfria drycker, däribland lättöl, i stort sett är en fri näring och att reklamen för dessa drycker ej ansetts böra underkastas någon begränsning. Den har tvärtom ansetts böra uppmuntras. Det bör därför enligt *RSV* genom förtydligande i TF:s lagtext klarläggas att lättöl och andra såsom alkoholfria betecknade varor inte är att betrakta som alkoholhaltiga drycker. *APU* vill som sin uppfattning framhålla att det ur *alkoholpolitisk synpunkt knappast kan anses motiverat att från grundlagsskyddet undanta reklamen för andra varor än dem som inom alkohollagstiftningen betecknas som "alkoholhaltiga"*, dvs. drycker med minst 2,25 volymprocent alkohol (för maldrycker minst 1,8 viktprocent). Också *KF, Svenska bryggareföreningen och Sveriges industriförbund* motsätter sig förbud eller andra starkt ingripande åtgärder mot reklamen för lättöl och andra lågalkoholhaltiga drycker.

Några remissinstanser anser att möjligheten att ingripa mot förbud mot reklam för skadliga varor inte begränsats snävt nog. *KF* vill principiellt framhålla att försiktighet bör iakttagas vid generell verkande lagstiftningsåtgärder rörande reklam, bl. a. därför att reklam är ett konkurrensmedel som framträder öppet och som är fullt kontrollerbart. Rättsregler som hämmar eller förbjuder reklamen för vissa varor eller som diskriminerar vissa media kan medföra å ena sidan risk för att vissa företag gynnas under ett givet marknadsläge medan andra missgynnas och å andra sidan att företag övergår till att använda andra, mindre öppna och kontrollerbara konkurrensmedel. Möjligheterna att i reklam argumentera för övergång från sprit till vin och från rusdrycker till öl bör inte ifrågasättas. En ändring i TF bör enligt *KF* begränsas till att medge förbud mot reklam för bruksgifterna *sprit* och *tobak* eller möjligen *rusdrycker* och *tobak*. *Svenska bryggareföreningen och Sveriges industriförbund* finner det också naturligt att, om man vill undanta alkoholdrycker från TF, gå på det lagfästa begreppet *rusdrycker*, varigenom de alkoholsvaga maldryckssorterna inte skulle kunna undantas från TF. Enligt deras mening borde gränsen ha dragits än snävare, så att alkoholvarorna begränsats till spritdrycker.

Med tanke på att reklam förekommer även för alkoholhaltiga varor som inte är drycker, t. ex. teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat såsom hälsovårdsmedel och liknande varor som är avsedda för förtäring men som visat sig kunna medföra medicinska och sociala skador, anser *RSV* att den föreslagna bestämmelsen bör utvidgas att gälla kommersiell annons för *alkoholhaltiga varor*. Samma uppfattning redovisar *en ledamot av APU*.

Också uttrycket *tobaksvaror* har föranlett några synpunkter. *Nationalföreningen för upplysning om tobakens skadeverkningar* framför en från utredningens förslag avvikande mening. Enligt föreningens mening bör till tobaksvaror hänföras också pipor, cigarettnunstycken och cigarettpapper. Förekomsten av tobaksvaror och/eller röksituationer i annonser för andra varor eller tjänster bör kunna föranleda att annonsen betraktas som tobaksreklam. Föreningen förordar, i enlighet med den norska regeringens proposition den 9 juni 1972 med förslag till tobakslag, att alla annonser där tobaksvaror och/eller röksituationer förekommer i texter eller bilder, som är så utformade att annonsen uppenbart också avser att göra reklam för tobaksvaror av något slag, räknas som tobaksreklam. *IOGT-NTO* framför liknande synpunkter och framhåller vikten av att en framtida lagstiftning riktad mot alkohol- och tobaksreklamen inte kan kringgås genom en enkel övergång till mera indirekta reklammetoder. *Svenska tobaksbranschföreningen* och *Svenska Tobaks AB* framhåller att reklamen för en konsumtionsomläggning till produkter som man vet eller tror sig veta vara mindre hälsofarliga har varit av stor betydelse. Från medicinsk synpunkt skulle en övergång till snus vara en fördel. Reklamen för snus kan därför knappast anses som otillbörlig, snarare tvärtom. Det bör vara tillåtet att reklamera för snus som ersättning för tobak som röks och det är inte osannolikt att denna reklam kan ha en viss verkan.

### 3.3.5 Otillbörlig reklam

Åtskilliga remissinstanser uppehåller sig vid 1 kap. 9 § andra stycket TF i MMU:s förslag och dess förhållande till marknadsföringslagen. Bland dem som finner utredningens förslag till ram för särskild lagstiftning rörande otillbörlig kommersiell annons lämpligt avvägt eller godtagbart hör *överräklagarna i Stockholms och Malmö åklagardistrikt*, *RSV* och *Pressens samarbetsnämnd*.

Flertalet av dem som yttrat sig över utredningens förslag i denna del anmärker att undantagets ram är något vidare än som direkt betingas av den nuvarande marknadsföringslagens bestämmelser. Enligt en mening som kommer till uttryck i flera yttranden kan det starkt ifrågasättas om denna längre gående undantagsbestämmelse bör genomföras, eftersom begreppen *god affärssed* och *otillbörlig* kan vara mycket svåra att definiera och regeln därför kan ge upphov till avsevärda svårigheter i den praktiska tillämpningen.

I några remissyttranden har frågan om den av utredningen föreslagna utformningen av grundlagsstadgandet försvårar kommande lagstiftning angående kommersiell masskommunikation berörts. *KO* finner det tveksamt om man med den av utredningen föreslagna utformningen av 1 kap. 9 § andra stycket TF kan ställa vidgade krav på upplysningar i reklam och marknadsföring, exempelvis i form av obligatoriska varudeklarationer. Att öka dessa krav strider enligt *KO*'s mening på intet sätt mot de intressen som bär upp tryckfriheten. Men ju mer kraven skärps i detta avseende desto mer osäkert blir det om de ryms inom det tämligen

snävt formulerade otillbörlighetsrekvisitet i utredningens förslag. KO finner det inte rimligt att försvåra den utveckling av konsumentpolitiken som kan bedömas som önskvärd från allmän synpunkt genom att ge grundlagen en utformning som i huvudsak anknyter till dagsläget.

*Reklamutredningen* påpekar att den i sitt arbete har att överväga bl. a. möjligheterna till att genom t. ex. speciallagstiftning om informations-skyldighet uppnå en mer informativ reklam samt att frågan om att göra varudeklaration obligatorisk på vissa områden är föremål för särskild utredning. Såväl reklamutredningen som *kommerskollegium* ifrågasätter om speciallagstiftning av här avsett slag är förenlig eller möjlig med den utformning som massmedieutredningen gett sitt lagförslag. Enligt reklamutredningens mening är det angeläget att ställning till grundlagsförslaget inte tas förrän reklamutredningens betänkande föreligger. *Statens konsumentråd* ser det som angeläget att det redan nu klagörs huruvida informationsplikt och andra bestämmelser kan införas utan nya förändringar i TF. Konsumentrådet anser inte att utredningen klarlägger detta problem. Enligt *KF* kan en i lag vidgad informationsplikt i fråga om varor och tjänster omöjliggöras genom utredningens förslag.

## 4 Kreditupplysningsutredningen

### 4.1 Huvuddragen i kreditupplysningsutredningens förslag

KUU framhåller att kreditupplysningsverksamheten är av stor vikt för kreditgivningen i samhället. Verksamheten har betydelse inte bara för enskilda kreditgivare, eftersom eventuella kreditförluster ytterst går ut över kredittagare och konsumenter i form av fördyringar. Även samhället som helhet har ett starkt intresse av att kreditgivningen fungerar så friktionsfritt som möjligt. Enligt KUU måste därför ett grundläggande krav på kreditupplysningsverksamheten vara att den på ett effektivt sätt fyller sin kreditkyddande funktion. Detta anges innebära framför allt att den information som lämnas skall vara relevant, korrekt och tillräcklig för kreditgivarens bedömning samt att råd och omdömen skall vara rättvisande.

Mot behovet av en effektivt fungerande kreditupplysningsverksamhet ställer KUU enskilda personers och företags behov av skydd mot att verksamheten leder till alltför långtgående avslöjanden av deras förhållanden. För en kreditsökande är kreditupplysningsverksamheten visserligen av intresse genom dess betydelse för hans möjlighet att få kredit men verksamheten kan medföra vissa icke önskvärda biverkningar. Framför allt föreligger för enskilda personer risk för att den information, som används i verksamheten och som kan avse både ekonomiska förhållanden och förhållanden av mer personlig natur, kan leda till otillbörligt intrång i den personliga integriteten.

Vid sin behandling av de integritetsproblem som aktualiseras i kreditupplysningsverksamheten fäster KUU särskilt uppmärksamheten på att verksamheten medför omfattande registerbildningar och att den tekniska utvecklingen på informationsområdet, framför allt den ökande användningen av ADB-teknik, gör det möjligt att allt effektivare utnyttja den information om enskilda som samhället tillhandahåller. Visserligen används ADB-tekniken f. n. endast i begränsad omfattning i kreditupplysningsbranschen, men det finns enligt KUU anledning räkna med att ADB i allt större utsträckning kommer att tas i bruk även på detta område. Utredningen erinrar om att den vidsträckta offentlighetsprincipen ger möjlighet att hämta betydande mängder kreditinformation från myndigheter och andra offentliga organ. Vidare påpekar utredningen att integritetsproblemen i kreditupplysningsverksamheten accentueras genom kreditgivningens utveckling mot alltmer omfattande konsumtionskrediter i form av avbetalnings- och kontokrediter.

Mot den angivna bakgrunden föreslår KUU en lag om kreditupplysning, vilken framför allt syftar till att skapa garantier mot otillbörligt intrång i den enskildes personliga integritet. I fråga om kreditupplysningsverksamhet som bedrivs på annat sätt än genom offentliggörande av uppgifter i tryckt skrift innebär förslaget i huvudsak följande. Sådan verksamhet skall få drivas endast av den som har fått tillstånd av Kungl.

Maj:t. Beträffande information om privatpersoner skall gälla vissa begränsningar i fråga om såväl utlämnande som insamling och lagring av uppgifter. Begränsningarna gäller dels uppgifter om personliga förhållanden av särskilt ömtålig natur, t. ex. brottslighet, alkoholmissbruk och sjukdomar, dels uppgifter om påstådda betalningsförsummelse som inte är fastställda i rättslig ordning, t. ex. ansökningar om betalningsföreläggande och lagsökning, och dels uppgifter om förhållanden som ligger mer än tre, i vissa fall fem, år tillbaka i tiden. Både enskilda och företag skall ha rätt att få del av innehållet i de uppgifter som finns lagrade om dem hos den som driver kreditupplysningsverksamhet och i viss utsträckning också av utlämnade kreditupplysningar. I anslutning härtill föreslås en regel om skyldighet att rätta felaktiga uppgifter. Den som driver kreditupplysningsverksamhet skall vara ersättningsskyldig för skada som tillfogas enskild genom otillbörligt intrång i hans personliga integritet liksom för skada som åsamkas enskild eller juridisk person genom att oriktig uppgift lämnas om denne. För det förra fallet skall ersättningsskyldighet gälla även om skadan inte har uppkommit genom oaktsamhet. För det senare fallet föreslås att skadeståndsskyldighet inte skall föreligga om verksamhetens utövare kan visa att tillbörlig omsorg och varsamhet har iakttagits. Kreditupplysningsverksamhet skall stå under tillsyn av en kreditupplysningsnämnd. Denna föreslås få befogenhet att företa inspektion hos den som driver sådan verksamhet och att meddela de föreskrifter och förbud som behövs för tillsynens genomförande och att därvid förelägga vite.

Utöver nu angivna bestämmelser föreslår KUU bl. a. regler om kontroll av att kreditupplysning om enskild person inte lämnas ut till annan än den som har ett legitimt behov av sådan upplysning, om tystnadsplikt för anställda i kreditupplysningsverksamhet, om förbud mot överlåtelse av register utan tillstånd och om rätt för enskild person att förbjuda att kreditupplysning lämnas om honom.

#### 4.2 Kreditupplysningsutredningens förslag beträffande kreditupplysningspublikationer

KUU lämnar en översikt över de kreditupplysningspublikationer som finns i Sverige och konstaterar att uppgifter som kan användas för kreditbedömning förekommer i ett flertal olikartade publikationer. Med kreditupplysning avses enligt utredningens definition uppgift, omdöme eller råd som yrkesmässigt lämnas till ledning för bedömning av annans kreditvärdighet eller vederhäftighet i övrigt i ekonomiskt hänseende. Sådana uppgifter förekommer i dagstidningar, Post- och Inrikes Tidningar, taxeringskalendrar m. m. Av större intresse i sammanhanget är emellertid de publikationer som mer direkt syftar till kreditupplysningsverksamhet och som framför allt innehåller uppgifter om betalningsanmärkningar. De vanligast förekommande tidskrifterna med sådant syfte är Svensk Handelstidning Justitia, Svensk Köpmannatidning och Svensk Affärstidning. Dessutom förekommer ett antal kreditupplysningspublika-

tioner som utges av företag eller sammanslutningar som samtidigt sysslar med annan verksamhet, t. ex. kreditupplysnings- och inkassoföretag och köpmannaföreningar. Vissa av dessa skrifter utges vecko- eller månadsvis medan andra utkommer en gång per år. En del mindre publikationer utges i stencilerat skick.

Efter en diskussion av frågan om tryckta kreditupplysningspublikationer faller inom det av TF skyddade området konstaterar KUU att så är fallet och att reglering av sådana skrifter kräver ändring i TF. Utredningen anför att behovet av en sådan ändring får ses mot bakgrund av den reglering utredningen funnit erforderlig i fråga om andra former av kreditupplysning, dvs. individuell kreditupplysning och kreditbevakning. Enligt KUU kan det befaras att en reglering som endast omfattade upplysningar av dessa slag skulle leda till att behovet av kreditupplysningservice i allt större utsträckning tillgodosågs genom oreglerad publikationsverksamhet med åtföljande ökade risker framför allt för den personliga integriteten. KUU poängterar därför starkt att även tryckta publikationer måste omfattas av regleringen för att förslaget skall få eftersträvad effekt.

KUU understryker att den reglering som är erforderlig i fråga om tryckta kreditupplysningspublikationer måste präglas av största möjliga hänsynstagande till tryckfriheten. Med denna utgångspunkt föreslår KUU att kreditupplysningsverksamhet som sker genom tryckt skrift, på vilken tryckfrihetsförordningen är tillämplig, inte skall omfattas av den föreslagna koncessionsregleringen. Sådan verksamhet bör nämligen enligt KUU inte vara föremål för den förprovning som karakteriserar koncessionssystemet och som skulle komma i konflikt med censurförbudet i 1 kap. 2 § TF. Utredningen påpekar att det föreslagna undantaget från koncessionsregleringen dock inte gäller sådana kreditupplysningspublikationer som faller utanför TF, t. ex. stencilerade listor över betalningsanmärkningar.

Samma regler om förbud mot viss kreditinformation och skadeståndsskyldighet föreslås gälla för tryckta kreditupplysningspublikationer som för annan kreditupplysningsverksamhet. Detsamma gäller rättelse av felaktiga uppgifter. KUU understryker att effektiva rättelserutiner är av särskilt stor betydelse med hänsyn till publikationernas stora spridning. Om någon påstår att en uppgift i en publikation är oriktig eller missvisande, måste det enligt utredningen äligga den för publikationen ansvarige att utan dröjsmål utreda förhållandet och rätta föreliggande fel genom tydlig dementi i publikationen. Utredningen föreslår vidare att bestämmelserna om förbud mot överlåtelse av register utan tillstånd, om tystnadsplikt och om tillsyn av kreditupplysningsnämnden skall gälla också publikationerna. Däremot föreslås inte någon motsvarighet till reglerna om den enskildes rätt till insyn i form av rätt till registerbesked och kopia av utlämnad kreditupplysning. KUU menar att det inte rimligen kan komma i fråga att ålägga den som ansvarar för en tryckt publikation att särskilt underrätta alla som upptas i denna. Det är enligt utredningens mening inte heller lämpligt att den enskilde ges rätt att erhålla registerbesked på särskild begäran. En sådan rätt kunde nämligen

leda till ett ekonomiskt betungande tvång att enbart för detta ändamål lägga upp register över alla som förekommer i publikationen. KUU föreslår inte någon regel om legitimitetskontroll i fråga om tryckta publikationer, eftersom en sådan skulle vara svår att genomföra. Inte heller föreslås i fråga om tryckt skrift någon bestämmelse om möjlighet för den enskilde att förbjuda att kreditupplysning lämnas om honom.

KUU har övervägt olika tekniska lösningar för regleringen av tryckta kreditupplysningspublikationer. Bl. a. har man prövat möjligheten att anknyta regleringen till bestämmelserna om tryckfrihetsbrott i 7 kap. TF. Detta alternativ har emellertid förkastats av utredningen som anser att en sådan anknytning inte är förenlig med innehållet i de regler som föreslås för publikationerna och att anknytningen skulle ge reglerna en begränsad effekt. Enligt KUU:s mening måste en reglering av kreditupplysningspublikationerna ske i särskild lag.

KUU föreslår därför att det sist i 1 kap. TF införs en ny paragraf av följande lydelse: "Utan hinder av denna förordning må i lag meddelas särskilda bestämmelser beträffande yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet, bedriven genom tryckt skrift."

Med yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet avser KUU sådan kreditupplysningsverksamhet som drivs i förvärvssyfte eller eljest i mera betydande omfattning. Utredningen framhåller att den föreslagna regleringen av tryckta skrifter endast gäller sådana publikationer som utges i kreditupplysande syfte. Det är enligt utredningen av stor vikt att regleringen inte träffar tryckt skrift som utges i mer allmänt informerande syfte. Utanför regleringen faller sålunda enligt förslaget bl. a. sådana tillfälliga meddelanden om inträffade konkurser o. d. som förekommer i dagstidningar.

### 4.3 Remissyttrandena över kreditupplysningsutredningens förslag

#### 4.3.1 Allmänt

Flertalet remissinstanser ställer sig positiva till att en reglering av kreditupplysningsverksamheten sker efter i huvudsak de riktlinjer KUU har dragit upp. Från några håll, bl. a. Sveriges advokatsamfund och näringslivet, framförs emellertid relativt kraftig kritik, bl. a. mot förslaget att det skall krävas tillstånd för att driva kreditupplysningsverksamhet. Man menar att utredningen inte visat att det föreligger sådana missförhållanden med nuvarande ordning att det ter sig påkallat med inskränkning i den fria etableringsrätten. Det övervägande antalet remissinstanser hälsar med tillfredsställelse att det föreslås regler om förbud mot viss information, om insyn, tillsyn och skadestånd, även om viss kritik framförs mot den närmare utformningen av bestämmelserna. Sålunda anser flera remissinstanser att de föreslagna reglerna om förbud mot viss

information och om den enskildes rätt till insyn är alltför vittgående samt att den föreslagna regeln om strikt ansvar för skada som vållats genom otillbörligt intrång i personlig integritet är alltför sträng.

#### 4.3.2 Kreditupplysningsutredningens förslag beträffande kreditupplysningspublikationer

KUU:s förslag till reglering av kreditupplysningsverksamhet som bedrivs genom tryckt skrift behandlas endast av ett mindre antal remissinstanser.

Förslaget till ändring i TF tillstyrks av *KO* och lämnas uttryckligen utan erinran av *Svenska bankföreningen. Länsstyrelsen i Stockholms län* framhåller att förslaget innebär en principiellt mycket betydelsefull nyhet i tryckfrihetslagstiftningen så till vida att det innefattar ett avsteg från principen att ansvar för innehållet i tryckt skrift inte kan utkrävas i annan ordning eller i annat fall än som direkt anges i TF. Länsstyrelsen hyser betänkligheter mot en sådan uppluckring av en grundläggande tryckfrihetsrättslig princip men anser sig inte böra motsätta sig en lagstiftning enligt de riktlinjer KUU har förordat. Länsstyrelsen påpekar att den avsedda regleringen av kreditupplysningsverksamheten i väsentliga delar kunde komma att förfela sitt syfte om den inte omfattade kreditupplysning genom tryckt skrift. Länsstyrelsen understryker också att de föreslagna inskränkningarna inte är sådana att de kan påverka den fria åsiktsbildningen genom tryckt skrift. Också *kreditköpkommittén* anser att det intrång i tryckfriheten som förorsakas genom den föreslagna ändringen i TF måste godtas mot bakgrund av de viktiga intressen som därigenom erhåller skydd. *JO* anför att skilda uppfattningar kan hysas om lämpligheten av att nagga tryckfriheten i kanten till förmån för kreditupplysningskontrollen men menar att KUU har anfört bärkraftiga skäl för sitt förslag. *JO* påpekar vidare att det kan diskuteras hur den erforderliga bestämmelsen i TF skall formuleras och i vilket kapitel den skall placeras men förklarar sig inte ha någon avgörande invändning mot KUU:s förslag i dessa avseenden.

*MMU* avstyrker den föreslagna bestämmelsen i TF och anför som motivering härför i huvudsak följande. Varje begränsning av TF:s tillämpningsområde betyder en inskränkning av tryckfriheten, och åtgärder av detta slag är alltid ägnade att väcka betänkligheter. Om nu för ett specialområde — kreditupplysningsverksamhet — undantag görs från TF:s exklusivitet med hänsyn till behovet av integritetsskydd, kan det med skäl befaras att, när ytterligare bestämmelser om integritetsskydd blir aktuella på andra områden, dessa också skulle ifrågasättas skola gälla utanför TF. Härigenom skulle emellertid ett av de väsentliga momenten i TF undermineras. Avvägningen mellan pressens allmänna informationsrätt, å ena sidan, och den enskildes behov av skydd mot integritetskränkningar genom uppgifter i pressen, å andra sidan, är en av TF:s viktigaste uppgifter. Om begränsningar i pressens allmänna informationsrätt erford-

ras, har dessa sin naturliga plats i 7 kap. TF. Angelägenheten att upprätthålla grundsatsen om pressens allmänna informationsrätt är enligt MMU:s mening av sådan samhällelig vikt, att något undantag från TF:s exklusivitet inte bör göras beträffande kreditupplysningspublikationerna. MMU påpekar i detta sammanhang att kreditupplysningar som publiceras i tryckt skrift av naturliga skäl har en betydligt mer begränsad karaktär än andra former av kreditupplysning. Med anledning av KUU:s farhågor för att en reglering, som inte omfattar kreditupplysningspublikationerna, skulle leda till att behovet av kreditupplysningar i ökad utsträckning skulle tillgodoses genom oreglerad publikationsverksamhet hänvisar MMU till reglerna om ansvar och skadestånd för förtal, vilka enligt MMU torde erbjuda tillräckliga möjligheter att ingripa mot kränkningar av enskildas integritet genom uppgifter i tryckt skrift. MMU framhåller i fråga om ansvar för förtal särskilt att, om det beträffande kreditupplysning annorledes än genom tryckt skrift infördes ett förbud mot kreditupplysningar om personliga förhållanden av ömtålig natur m. m., det uppenbarligen inte skulle kunna anses att offentliggörande av sådana uppgifter i tryckt skrift skulle vara straffritt på grund av att det vore försvarligt att lämna uppgift i saken med hänsyn till det allmänna intresset av kreditupplysningsverksamhet. Om vissa former av kreditupplysning förbjöds genom en reglering som inte omfattade tryckta skrifter, skulle man enligt MMU kunna räkna med att motsvarande uppgifter i tryckt skrift skulle bli föremål för pressens självsanerande verksamhet.

*JK* varken tillstyrker eller avstyrker förslaget om reglering av kreditupplysningsverksamhet genom tryckt skrift men uttalar att en lösning sådan som den föreslagna kräver en klar avgränsning av det område som undantas från TF:s grundlagsskydd och att denna avgränsning bör komma till tydligt uttryck i TF. Enligt *JK*:s mening synes *KUU*:s förslag inte medföra en tillfredsställande avgränsning av det grundlagsskyddade området. Även *MMU* understryker betydelsen av att ett eventuellt undantag från TF:s exklusivitet noggrant anges i själva TF och att det där direkt anges i vilka hänseenden grundlagsskyddet hävs. *MMU* påpekar att med det av *KUU* föreslagna stadgandet i TF skulle exempelvis kunna föreskrivas tillståndstvång för kreditupplysningsverksamhet i tidningar, eftersom förslaget innebär att grundlagsskyddet hävs i detta avseende. *MMU* framhåller vidare att den föreslagna bestämmelsen i TF i och för sig torde medge att förhandscensur införs beträffande tryckt skrift som omfattas av undantaget från TF:s exklusivitet. Det synes enligt *MMU* oklart om *KUU* avsett att förhandscensur skulle kunna förekomma, men de föreslagna bestämmelserna om kreditupplysningsnämndens tillsyn torde lämna visst utrymme för censur, något som *MMU* finner synnerligen betänkligt. Enligt *MMU*:s mening finns det inte anledning avvika från principen att den kontroll av tryckta skrifter som kan komma i fråga skall ske i form av granskning i efterhand. Det är tvärtom enligt *MMU* synnerligen betydelsefullt att denna princip upprätthålls.

Flera andra remissinstanser tar upp frågan om tillstånd till kreditupplysningsverksamhet genom tryckt skrift. *Pressens samarbetsnämnd* och

*TT* hälsar med tillfredsställelse förslaget att koncession inte skall krävas för sådan verksamhet. Samma inställning har *JO*, som liksom *MMU* påpekar att den föreslagna utformningen av stadgandet i 1 kap. TF gör det möjligt att underkasta yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet genom tryckt skrift tillståndsvång. Ett sådant tillståndsvång skulle enligt *JO* innebära ett alltför stötande avsteg från 86 § regeringsformen och TF:s censurförbud. *KO* har i denna fråga en mindre restriktiv inställning. Han erinrar om att förhållandena i fråga om kreditupplysningspublikationer på flera viktiga punkter skiljer sig från annan kreditupplysningsverksamhet. Det är sålunda omöjligt att kontrollera hur den publicerade informationen används och om den som tar del av en sådan publikation har ett godtagbart behov av innehållet i denna. Och det ter sig i fråga om publikationerna inte naturligt att ge särskilda regler om insyns rätt för den enskilde. Dessa förhållanden medför enligt *KO* att man har anledning att på andra sätt säkra att kreditupplysning genom tryckt skrift inte kommer i konflikt med intresset av integritetsskydd. Mot bakgrund härav ifrågasätter *KO* om inte koncession bör uppställas som villkor för kreditupplysningsverksamhet också genom tryckt skrift.

Frågan om gränsdragningen mellan kreditupplysningspublikationer och andra tryckta skrifter tas upp av flera remissinstanser. *MMU* pekar på att det i tidningarna, särskilt på de s. k. konsumentsidorna, förekommer en mångfald olika uppgifter och uttalanden som rör såväl enskildas som företags kreditvärdighet eller vederhäftighet i övrigt i ekonomiskt hänseende. Innehörden av *KUU*:s förslag på denna punkt är inte fullt klar enligt *MMU*, som understryker att något undantag från TF:s exklusivitet inte bör ske beträffande sådana uppgifter i pressen och att detta bör framgå direkt av TF. Enligt *MMU*:s mening bör ett eventuellt undantag från TF begränsas till tryckt skrift som till huvudsaklig del innefattar verksamhet för kreditupplysning. *MMU* anser att det i TF också bör anges vad som avses med kreditupplysning. I detta sammanhang framhåller *MMU* att, om den som utger en kreditupplysningspublikation bedriver kreditupplysningsverksamhet även i annan form, verksamheten i denna del inte faller under TF utan omfattas av regleringen i den särskilda lagen.

Även *Pressens samarbetsnämnd*, med vilken *TT* instämmer, anser att bestämmelserna om gränsen mellan kreditupplysningspublikationer och andra tryckta skrifter bör ges en klarare formulering. Nämnden föreslår att stadgandet i 1 kap. TF får följande lydelse: "Utän hinder av denna förordning må i lag meddelas särskilda bestämmelser beträffande yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet i sådan tryckt skrift eller del av denna, där verksamheten bedrivs, om skriften har verksamheten till väsentligt syfte." *Svensk Handelstidning Justitia* intar en motsatt ståndpunkt och anser att samma regler bör gälla för kreditupplysningspublikationer och för andra tryckta skrifter. Tidningen förklarar sig inte kunna se något bärande skäl för att seriös kreditupplysningsverksamhet av det slag tidningen bedriver skall underkastas strängare regler än vad som gäller för t. ex. dagspressen, som i hög grad sysselsätter sig med

företags och enskilda personers ekonomiska förhållanden.

JO fäster uppmärksamheten på att taxeringskalendrar torde omfattas av den föreslagna regleringen av tryckta skrifter. Enligt JO uppfattas det av många som stötande att uppgifter om enskilda personers ekonomiska förhållanden får publiceras i taxeringskalendrar. Den enskilde har f. n. inte någon möjlighet att förhindra sådan publicering och skulle inte heller få det vid ett genomförande av KUU:s förslag, eftersom bestämmelsen om rätt för privatperson att förbjuda att kreditupplysning lämnas om honom inte föreslås gälla tryckta skrifter.

Frågan om omfattningen av det föreslagna undantaget från TF behandlas mera ingående av MMU, som anser att detta bör begränsas till en möjlighet att i allmän lag ge bestämmelser om förbud mot samt påföljd och ersättningsskyldighet för offentliggörande i tryckt skrift av kreditupplysning, som innebär otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet eller som medför att skada tillfogas enskild eller juridisk person genom att oriktig uppgift lämnas om denne. En sådan konstruktion av stadgandet torde enligt MMU i väsentliga delar täcka bestämmelserna i den föreslagna lagen, bl. a. bestämmelserna om förbud mot vissa kreditupplysningar och om skadestånd. MMU understryker att en sådan utformning av undantagsregeln också torde medföra att TF:s bestämmelser om censurförbud och om uppgiftslämnarens anonymitet och ansvarsfrihet alltjämt gäller även för kreditupplysningspublikationer. Detta skulle bl. a. innebära att den föreslagna bestämmelsen om förbud mot insamling och lagring av sådana uppgifter, som inte får utlämnas, inte blir aktuell i fråga om publikationerna. MMU tar också upp den av KUU föreslagna begränsningen av rätten att använda annan information från enskilda sagesmän än sådan som härrör från arbetsgivare och gäller anställningens varaktighet och inkomstens storlek. MMU, som påpekar att någon föreskrift härom inte har influerat i lagtexten, förklarar sig utgå från att ifrågasättande begränsning i rätten att skaffa information inte gäller tryckta skrifter, något som enligt MMU vore svårt att förlika med reglerna om uppgiftslämnarens anonymitet och ansvarsfrihet. Vidare påpekar MMU att lagförslagets bestämmelser om kreditupplysningsnämndens tillsyn kommer att få en mer begränsad innebörd när det gäller kreditupplysningspublikationer än i fråga om kreditupplysningsföretag i allmänhet. Enligt MMU skulle tillsynen över publikationerna inriktas på förbud, eventuellt vid vite, mot publicering av sådana uppgifter som enligt lagen inte får lämnas samt på efterhandskontroll av vad som införts i skriften.

MMU uppehåller sig särskilt vid det föreslagna stadgandet om rättelse av eventuella fel och påpekar att bestämmelsen i den mån lagen blir tillämplig på periodisk skrift torde innebära att rättelse skall meddelas i ett senare nummer av tidningen. MMU konstaterar att en sådan regel skulle utgöra det första exemplet i svensk rätt på en lagbestämd skyldighet till beriktigande i tryckt skrift. MMU ifrågasätter, bl. a. med hänsyn till att det i MMU:s eget uppdrag ingår att ta ställning till generella regler om genmäle och beriktigande, om det är lämpligt att nu

införa en särreglering beträffande kreditupplysningspublikationer. MMU hänvisar i detta sammanhang till pressens självsanerande åtgärder och till att allmänhetens pressombudsman och Pressens opinionsnämnd handlägger frågor om beriktigande. Utredningen hänvisar också till bestämmelsen i 1 kap. 4 § andra stycket TF, som innebär att man vid bestämmande av påföljd, som enligt TF är förenad med missbruk av yttrandefriheten, särskilt skall beakta om rättelse, då sådan varit påkallad, bringats till allmänhetens kännedom. MMU påpekar att denna bestämmelse torde ge uttryck för en allmän princip, såväl i fråga om brottspåföljd som beträffande skadestånd, och att man skall kunna ta hänsyn till om rättelse vidtagits eller ej, då man bedömer om och i vad mån skadeståndsskyldighet enligt den föreslagna lagen föreligger. På grund av det anförda avstyrker MMU förslaget att regeln om rättelseskyldighet görs tillämplig på tryckt skrift. Om så emellertid anses böra bli fallet torde enligt MMU – som erinrar om den kategoriska avfattningen av bestämmelsen i 5 kap. 3 § andra stycket TF om utgivares befogenhet att ensam bestämma över innehållet i periodisk skrift – en uttrycklig föreskrift härom vara erforderlig i den föreslagna undantagsbestämmelsen i TF.

Med anledning av att regeln om legitimitetskontroll inte föreslås gälla beträffande kreditupplysning genom tryckt skrift anför *kronofogdemyndigheten i Malmö* att en sådan kontroll visserligen är svår att genomföra i fråga om tryckta publikationer men att hela legitimitetskontrollen kan bli illusorisk om publikationerna undantas och att det därför synes angeläget att sådan kontroll i någon form skall gälla också för tryckta publikationer.

Frågan om gränsdragningen mellan TF och den föreslagna lagen om kreditupplysning behandlas av JO och MMU. JO – som förklarar sig tolka den föreslagna undantagsregeln i TF så, att TF:s regler om spridning, ansvar etc. skall gälla i vanlig ordning där specialregler ej meddelas – menar att man med en sådan tolkning inte kommer ifrån att göra skillnad mellan publicering som utgör yttrandefrihetsbrott och publicering som ”bara” utgör otillbörligt intrång i personlig integritet eller innehåller oriktig uppgift. JO ifrågasätter om det inte behövs en kollisionssnorm i detta hänseende. MMU konstaterar att TF blir tillämplig – oavsett det föreslagna stadgandet i 1 kap. TF – i den mån kreditupplysning i tryckt skrift innefattar tryckfrihetsbrott, t. ex. förtal. MMU pekar på vissa skillnader mellan tryckfrihetsprocess och vanlig rättegång och hävdar att förhållandet mellan förtalsbrottet och bestämmelserna i den föreslagna lagen om kreditupplysning bör utredas närmare. Enligt MMU bör i lagen om kreditupplysning tas in en erinran om att de bestämmelser i lagen som kan tillämpas på tryckt skrift gäller endast i den mån annat ej föranleds av bestämmelserna i TF.

## 5 Föredraganden

### 5.1 Kommersiell reklam i tryckt skrift

#### 5.1.1 Allmänna synpunkter

Syftet med den reglering av yttrandefriheten som innefattas i TF kommer till uttryck i dess inledande paragraf. Där anges att tryckfriheten såsom den garanteras av TF har till syfte att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Med denna utgångspunkt stadgas i TF (1 kap. 2 §) att någon tryckningen föregående granskning av skrift eller något förbud mot tryckningen av skrift inte får förekomma. I TF ges också regler om ansvar och skadestånd för missbruk av yttrandefriheten i tryckt skrift. Härtill anslutes särskilda regler om lagföring av tryckfrihetsbrott. Enligt 1 kap. 3 § gäller att missbruk av tryckfriheten inte får föranleda straff eller skadeståndsskyldighet i annan ordning eller annat fall än som anges i förordningen.

Genom 1 kap. 3 § TF kommer således till uttryck att TF är exklusivt tillämplig i fråga om missbruk av det fria ordet som sker genom meddelande i tryckt skrift. Rättsutvecklingen har emellertid klarlagt att TF:s exklusivitet gäller enbart i fråga om missbruk av tryckfriheten såsom en art av yttrandefrihet. Enligt stadgad praxis gäller sålunda att meddelande som är lagstridigt i annat hänseende än som ett överskridande av gränserna för yttrandefriheten, t. ex. som ett led i ett bedrägligt förfarande, faller utanför TF:s särskilda regler om lagföring och straff, varför ingripande kan ske med stöd av regler i allmän lag. Uppfattningen att TF inte reglerar allt bruk av tryckta skrifter utan begränsar sig till sådant som hänför sig till tryckfrihetens innebörd har vidare kommit till uttryck på så sätt att det har befunnits möjligt att i viss utsträckning ingripa med stöd av allmän lag mot meddelanden av kommersiell natur i tryckt skrift.

Redan före vår nuvarande TF:s tillkomst bedömdes tryckfriheten inte utgöra hinder mot särskild lagstiftning om reklam och liknande framställningar i tryckt skrift. Reglerna om illojal reklam i lagen (1931:152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens har sålunda ansetts tillämpliga även på meddelanden i tryckt skrift. Uttalanden i samband med tillkomsten av gällande TF ger också belägg för att ingripanden mot reklam i allmän lag av den art som avsågs i 1931 års lag inte står i strid med tryckfriheten. Frågan i vad mån meddelanden av kommersiell natur i tryckt skrift faller inom TF:s område aktualiserades särskilt vid tillkomsten av marknadsföringslagen. Denna lag innehåller som bekant regler enligt vilka vitesförbud kan användas mot reklamåtgärd och annan vid marknadsföring företagen handling som är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare och dessutom bestämmelser som stadgar straff för vissa speciella åtgärder, bl. a. vilseledande framställning, vid marknadsföring. Det förhållandet att lagen också tar sikte på reklam i tryckt skrift medförde att förhållandet till tryckfriheten ägnades stor uppmärksamhet vid lagens tillkomst.

Vid lagen tillkomst (prop. 1970:57) framhölls sålunda att grunden för att ingripande mot reklam i tryckt skrift dessförinnan ansetts kunna ske utan stöd i TF var att det rörde sig om åtgärder av utpräglat kommersiell natur som inte avsåg nyhetsförmedlingen eller åsiktsbildningen i samhället. Som bakgrund till reglerna i lagen framhölls att de ingripanden mot reklam i tryckt skrift som dessa avsågs att möjliggöra tog sikte på sådana framställningar som har rent kommersiella förhållanden till föremål. I anslutning till den föreslagna möjligheten att ingripa med vitesförbud mot reklamåtgärder som är otillbörliga underströks särskilt att denna inte borde kunna användas mot reklam i tryckt skrift som är inriktad på att bibringa allmänheten vissa allmänna värderingar eller påverka dess allmänna beteende i viss riktning. I fråga om de bestämmelser i lagen som riktar sig mot vissa speciella åtgärder vid marknadsföring framhölls att fråga var om ingripanden mot uppgifter av sådan rent kommersiell natur att de inte åtnjuter skydd enligt TF.

De uttalanden som gjordes i anslutning till marknadsföringslagens tillkomst tog, som framgår av vad jag nyss nämnde, sikte främst på förhållandet mellan tryckfriheten och de regler om ingripande mot reklam i tryckt skrift som lagen avsågs innefatta. De ger emellertid också uttryck för den för yttrandefrihet i tryckt skrift betydelsefulla uppfattningen att ingripanden utanför TF:s ram mot reklamåtgärder i vidare mån än marknadsföringslagen medger får ske endast när fråga är om framställningar som är av utpräglat kommersiell natur och har rent kommersiella förhållanden till föremål och som sålunda inte avser nyhetsförmedling och åsiktsbildning av det slag som det ligger i TF:s syfte att värna. Även om rättsläget i fråga om ingripande mot kommersiell reklam i tryckt skrift på detta sätt blev belyst vid marknadsföringslagens tillkomst var det emellertid naturligt att det som ett led i den år 1970 tillsatta massmedieutredningens uppdrag att söka åstadkomma en enhetlig reglering i grundlag av yttrandefriheten i massmedier också fick ingå att klarlägga förhållandet mellan den kommersiella reklamen och tryckfriheten.

Grundtanken bakom de förslag som MMU har lagt fram i sitt nu aktuella betänkande (SOU 1972:49) Tryckfriheten och reklamen är att det genom uttryckliga bestämmelser i TF skall framgå om och i vilken mån reklam faller under TF. Utredningen framhåller som sin mening att det från tryckfrihetssynpunkt inte möter några principiella hinder att genom bestämmelser i TF skapa en ram inom vilken ingripande genom allmän lag får ske mot reklam.

Enligt förslaget skall ingripande genom allmän lag vid sidan av TF kunna ske mot kommersiell annons som genom att åsidosätta hänsynen till konsumenter eller näringsidkare eller genom att i övrigt strida mot god affärssed är otillbörlig. Utredningen har i enlighet med sina direktiv också sökt utforma regler som gör det möjligt att ingripa mot reklam och annan marknadsföring av varor, som är skadliga eller på annat sätt olämpliga. I det avseendet har utredningen stannat för att föreslå en regel i TF som avser kommersiell annons för alkoholhaltiga drycker och

tobaksvaror. Utredningen har funnit det angeläget att markera att ingripanden i lag av det slag som avses inte skall komma i strid med TF:s syfte. För att klarlägga detta föreslår utredningen att det i de nämnda förslagen använda begreppet kommersiell annons närmare definieras i TF. Enligt förslaget avses med kommersiell annons sådan annons eller därmed jämfäst meddelande som syftar till att främja avsättning av vara eller tjänst och som avser näringsidkares affärsverksamhet eller där tillhandahållen vara eller tjänst.

Det förhållandet att reklam i stor utsträckning förekommer i form av affischer, broschyrer och liknande tryckalster, som till sin typ är sådana att tryckfrihetsmissbruk regelmässigt inte förekommer i dem, har föranlett utredningen att dessutom föreslå en begränsning av begreppet tryckt skrift i TF. Enligt utredningens förslag skall affärs- och tillfällighetstryck – varmed utredningen avser bl. a. reklamtryck, kataloger och kalendrar – inte anses som tryckt skrift i TF:s mening utan kunna i sin helhet regleras utanför TF, under förutsättning att tryckfrihetsmissbruk inte kan förekomma i dem.

Under remissbehandlingen av utredningsförslagen har tanken att man skall få till stånd en lagreglering av möjligheterna att ingripa mot reklam och andra marknadsföringsmetoder i tryckt skrift i och för sig vunnit allmän anslutning. Däremot har den lösning utredningen har stannat för blivit utsatt för stark kritik. Kritiken har framför allt riktat sig mot förslaget till regler i TF om reklam som kan anses otillbörlig. Flera av de kritiska remissinstanserna, däribland KO, marknadsrådet och reklamutredningen samt företrädare för näringslivets intressen, har gett uttryck för åsikten att den gränsdragning i förhållandet mellan reklamen och tryckfriheten som föreligger enligt den nu rådande rättsuppfattningen är lämpligare än den som utredningsförslaget innebär. Man har därför förordat att det tills vidare får anstå med en lagreglering och att frågan därom övervägs ytterligare under utredningens fortsatta arbete.

Också enligt min mening finns det anledning att sätta i fråga om utredningens förslag när det gäller ingripanden mot kommersiell reklam är i allo lämpligt. Bl. a. kan det göras gällande att förslaget i viss utsträckning inskränker de möjligheter till ingripanden vid sidan av TF som enligt rådande rättsuppfattning föreligger. Som har framhållits under remissbehandlingen kan det t. ex. hävdas, att förslaget inte medger ingripanden som innebär att det i lag föreskrivs informationsskyldighet vid reklam, något som enligt nuvarande rättsuppfattning torde få anses möjligt. Det kan inte heller bortses från att förslaget fått en utformning som knappast kan sägas innebära det klarläggande av förhållandet mellan den kommersiella reklamen och tryckfriheten som i och för sig skulle vara önskvärt. Förslaget torde också kunna föranleda vissa svårigheter vid tillämpningen. Det är i och för sig inte ägnat att förvåna att utredningsförslaget på detta sätt inbjuder till kritik. Det är här fråga om ett från lagteknisk synpunkt svårt gränsdragningsproblem, som ytterligare kompliceras om det skall lösas utan samband med en total översyn av regelsystemet i TF.

Mot bakgrunden av det anförda har jag kommit till den uppfattningen att man inte nu bör genom en uttrycklig reglering inom TF:s ram av det slag MMU har föreslagit söka lösa frågan om förhållandet mellan tryckfriheten och reklam i tryckt skrift. Till detta ställningstagande medverkar att utredningen har förklarat att den under sitt fortsatta arbete avser att ytterligare överväga frågan. Man bör enligt min mening avvakta den helhetsbedömning av yttrandefriheten i tryckt skrift som detta arbete medger. Jag vill tillägga att utredningens fortsatta arbete, enligt vad jag har inhämtat, beräknas resultera i ett betänkande under våren 1975.

Även om jag alltså anser att man i fråga om förhållandet mellan den kommersiella reklamen och tryckfriheten i stort, i väntan på resultatet av MMU:s fortsatta arbete, bör låta det nuvarande rättsläget bestå, anser jag att möjligheterna att ingripa med åtgärder av förbudskaraktär mot reklam för viss vara eller vissa varor, som kan bedömas som skadliga eller olämpliga, redan nu bör klarläggas. Till utredningens förslag i det avseendet återkommer jag i det följande.

MMU:s förslag att från TF:s tillämpningsområde undanta s. k. affärs- eller tillfällighetstryck har nära samband med förslaget i fråga om kommersiell reklam i allmänhet. Som redan har nämnts har förslaget i den delen framför allt tagit sikte på reklambroschyrer och liknande tryckalster. Enligt min mening bör inte heller den ifrågasatta inskränkningen av begreppet tryckt skrift i TF – som har kritiserats under remissbehandlingen – nu göras till föremål för prövning, utan i stället övervägas ytterligare under den fortsatta översynen av TF:s regelsystem.

### 5.1.2 Reklam för skadliga varor

Under senare år har från skilda håll framförts att möjlighet bör öppnas att ingripa mot marknadsföring genom reklam i tryckt skrift av vissa varor som har ansetts skadliga eller på annat sätt olämpliga. Sålunda 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. Tanken har också förts fram att man bör ha möjligheter att ingripa mot olämplig reklam för läkemedel.

De möjligheter till ingripanden mot reklam i tryckt skrift i allmänhet som marknadsföringslagen redan erbjuder och som i övrigt kan anses föreligga står givetvis öppna också när det gäller reklam för varor som är skadliga eller olämpliga. Det kan emellertid sättas i fråga om det är möjligt att utan direkt stöd i TF ingripa med generella åtgärder mot reklam enbart av det skälet att den avser vissa slag av varor vars bruk av sociala eller liknande skäl inte bör främjas, såsom alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror. Det kan sålunda hävdas att en åtgärd som innebär att reklam förbjuds eller inskränks av den anledningen att den avser viss vara skulle innebära ett angrepp mot den yttrande- och informationsfrihet, som TF är satt att värna.

MMU har för sin del funnit det klart att ett totalförbud mot reklam för viss vara inte är förenligt med TF i dess nuvarande lydelse. Några betänkligheter från tryckfrihetsrättslig synpunkt bör emellertid enligt utredningens mening inte möta att tillåta lagstiftning som riktar sig mot reklam för varor som för samhället anses så skadliga eller i övrigt olämpliga att förbud eller begränsningar i reklamen för varorna bör komma till stånd. Utredningens uppfattning har vunnit stöd under remissbehandlingen. Den åsikten har emellertid också kommit till uttryck att möjliggörandet av en sådan lagstiftning skulle kunna leda till en alltför stark inskränkning i yttrandefriheten.

Enligt min mening behöver det grundlagsskydd för den fria nyhetsförmedlingen och den fria åsiktsbildningen som TF avser att skapa inte ha en sådan omfattning att det utgör ett hinder mot strävanden från samhällets sida att söka begränsa förbrukningen av skadliga eller olämpliga varor. I den mån ett starkt samhällsintresse kräver det, bör det finnas möjligheter att ingripa mot rent kommersiell reklam också av det skälet att den avser att främja avsättningen av sådana varor. Eftersom det kan sägas vara föremål för tvekan om ingripanden av generell art mot sådan reklam står i överensstämmelse med TF i dess nuvarande utformning, bör en ändring i TF övervägas. En sådan ändring, som inte bör vara att uppfatta som något ställningstagande till den förut behandlade större frågan om förhållandet mellan den kommersiella reklamen och tryckfriheten, bör enligt min mening kunna ske utan att det fortsatta utredningsarbetet på tryckfrihetsrättens område avvaktas. Av hänsyn till den informationsfrihet som TF omfattar bör ändringen innebära att i TF närmare anges den ram inom vilken ingripanden får ske. Det bör sedan ankomma på den särskilda lagstiftningen att fastställa om och i vad mån de möjligheter till ingripanden som öppnas genom TF också skall utnyttjas.

MMU har övervägt att föreslå en allmänt hållen regel som medger reklaminskränkningar för varor som är menliga för t. ex. folkhälsan eller miljövården. Enligt utredningens mening är det emellertid otänkbart att genom en sådan allmän bestämmelse i TF medge lagstiftning mot reklam för alla de varuslag som här kan komma i fråga, eftersom en sådan gränsdragning skulle bli alltför diffus och tånjbar. Utredningen anser sålunda att möjligheterna att utanför TF ingripa mot reklam bör begränsas till vissa angivna varuslag. Utredningens uppfattning har vunnit starkt stöd under remissbehandlingen. En motsatt uppfattning har emellertid kommit till uttryck i KO:s remissyttrande. KO ifrågasätter det lämpliga i att i TF ange vissa bestämda varor. Man bör således enligt KO inte utesluta att starka samhällsintressen kan komma att tala för sådana ingripanden även beträffande andra varor än sådana som särskilt anges i TF.

Som framgår av vad jag nyss anförde är det med hänsyn till det av TF omfattade intresset av informationsfrihet angeläget att i TF närmare anges den ram inom vilken ingripanden med generella åtgärder mot reklam för skadliga varor får ske. I linje med detta ligger att möjligheterna till ingripanden mot reklam för skadliga eller olämpliga varor redan i

TF begränsas till reklam för visst eller vissa varuslag. Jag delar alltså utredningens uppfattning i det avseendet. Det är med den utgångspunkten nödvändigt att i detta sammanhang ta ställning till frågan vilka varor som en lagstiftning om ingripanden mot reklamåtgärder skall få avse.

Utredningen har, som förut har nämnts, stannat för att föreslå en bestämmelse i TF som avser reklam för alkohol och tobak. Utredningen har emellertid övervägt om inte möjlighet borde skapas att ingripa också mot reklam för vissa andra varuslag såsom läkemedel, bekämpningsmedel, gifter och andra hälsovådliga varor. Reklamen för dessa varor är emellertid enligt utredningen av största värde för t. ex. läkarnas verksamhet, och utredningen anser det därför inte böra komma i fråga att generellt släppa grundlagsskyddet för läkemedelsreklamen. Liknande synpunkter kan enligt utredningen anläggas på reklamen för bekämpningsmedel och andra hälsovådliga eller skadliga varor. Utredningen har också pekat på möjligheterna att förbjuda sådana varor eller att reglera deras försäljning.

Utredningens förslag att regleringen i TF bör begränsas till reklam för alkohol och tobak har i allmänhet godtagits under remissbehandlingen. Jag vill särskilt understryka att såväl socialstyrelsen som nämnden för bedömning av läkemedelsinformation har intagit ståndpunkten att någon särslagstiftning om läkemedelsreklam inte behövs. Att märka är också att giftnämnden delar utredningens uppfattning att åtgärder mot hälso- och miljöfarliga varor bör ske via den särskilda lagstiftningen om sådana varor, t. ex. genom förbud mot eller reglering av försäljningen av olika produkter.

Inte heller jag anser att det finns skäl att nu utsträcka en reglering i TF till andra varuslag än de som utredningen föreslagit. De möjligheter som f. n. står till buds att ingripa mot konsumtionen av andra varor än alkohol och tobak bör kunna anses tillräckliga. Jag syftar då inte bara på utvägen att vid behov ingripa mot försäljning av dem genom förbud eller mindre långtgående åtgärder utan också på de möjligheter som redan finns att förbjuda reklam för dem i den mån reklamen är att bedöma som otillbörlig mot konsumenterna eller näringsidkare.

I fråga om alkohol och tobak anför utredningen att rusdrycker och tobaksvaror i giftförordningen anges som hälsofarliga och att det torde vara påvisat att bruket av dessa varor kan medföra vådor för hälsan. Utredningen har därför inte ansett sig ha anledning att närmare gå in på de hälsorisker som är förbundna med användningen av tobak och alkohol utan har utgått från att det är ett samhällsintresse att denna konsumtion begränsas. De kommersiella intressena måste enligt utredningen i fråga om dessa varor vika för de samhälleliga.

Det finns starka skäl som talar för att det nu öppnas möjlighet att vid behov gripa in mot reklam i tryckt skrift för alkohol och tobak. Detta framgår inte minst av de motioner som i riksdagen väckts i frågan, därav föranledda utskottsutlåtanden och riksdagsskrivelser samt av de framställningar i övrigt som utredningen utförligt redovisat i sitt betänkande. Huvuddelen av remissinstanserna har också godtagit utredningens förslag i denna del. Också jag ansluter mig till utredningsförslaget att det genom en bestämmelse i TF öppnas möjligheter till generella ingripanden av förbudskaraktär mot reklam för alkohol och tobak.

Jag vill i detta sammanhang understryka att jag inte genom detta ställningstagande uttalat mig om i vad mån sådana ingripanden också skall genomföras. Det har vid remissbehandlingen getts uttryck för åsikten att det skulle vara för tidigt att nu ta ställning till det berättigade i en bestämmelse sådan som den av mig förordade bl. a. med hänsyn till den ringa kunskap som besittes i frågorna kring reklamens verkningar och betydelsen av reklamförbud. Det har vidare framförts farhågor för att ett totalförbud mot reklam för alkohol och tobak skulle leda näringslivet över till andra, mindre kontrollerbara marknadsföringsåtgärder. Synpunkter av detta slag måste givetvis beaktas om de möjligheter till ingripanden som en bestämmelse i TF öppnar också skall utnyttjas genom särskild lagstiftning. Självfallet bör beslut om ingripanden mot reklam föregås av ingående överväganden. De erfarenheter som reklamutredningen och alkoholpolitiska utredningen kan komma att redovisa i frågan bör därvid kunna tjäna till vägledning. Av betydelse nu är enbart att det görs klart att det från tryckfrihetssynpunkt inte är något hinder mot ingripanden mot kommersiell annons som används vid marknadsföring av alkohol och tobak.

Som framgått av vad jag redan har sagt bör de varor som skall kunna komma att drabbas av inskränkningar såvitt angår reklamen noggrant anges i TF. Utredningen använder i sitt förslag uttrycken "alkoholhaltiga drycker" och "tobaksvaror". Med alkoholhaltiga drycker avser utredningen drycker som innehåller någon del alkohol. Förslaget innebär alltså att i princip även det s. k. lättölet skall kunna beröras av ett eventuellt reklamförbud. Med tobaksvara avser utredningen såväl cigarrer, cigariller, cigaretter och röktoak som tuggtobak och snus.

Utredningens val av uttryck har i stort sett accepterats av remissinstanserna. Några av dem har emellertid ansett att det bör klarläggas att lättöl inte omfattas av den föreslagna bestämmelsen. Det har även gjorts gällande att uttrycket alkoholhaltig dryck är för inskränkt med hänsyn till att reklam begränsande åtgärder bör kunna vidtas också mot alkoholhaltiga varor som teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat samt hälsovårdsmedel och liknande varor som är avsedda för förtäring men som har visat sig kunna medföra medicinska och sociala skador.

För min del finner jag det naturligt att en bestämmelse i TF angående reklamförbud får avse alla drycker som innehåller någon del alkohol och alla varor med tobak som beståndsdel men inga artiklar härutöver. Vad särskilt gäller de alkoholsvaga dryckerna, såsom lättöl, vill jag erinra om att bestämmelsen i TF bör vara en rambestämmelse. Den behöver och bör inte ge uttryck för några närmare alkoholpolitiska överväganden. Dessa får i stället påverka utformningen av bestämmelserna i en eventuell särskild lagstiftning om begränsningar av alkoholreklamen. Liksom utredningen anser jag alltså att den krets av varor som kan undantas från TF:s exklusivitet bör beskrivas med uttrycken "alkoholhaltiga drycker" och "tobaksvaror".

På grund av vad jag nu sagt förordar jag att möjlighet öppnas till generella ingripanden mot kommersiell reklam i tryckt skrift för alkohol-

haltiga drycker och tobaksvaror. En bestämmelse som ger sådan möjlighet bör tas in i TF och där ges formen av ett ramstadgande. Bestämmelsen bör utformas så att det utan hinder av TF kan meddelas förbud mot reklam som används vid marknadsföring. Därmed öppnas också möjlighet till mindre långt gående inskränkningar. Det är därvid väsentligt att ramen inte görs så vid att annat än kommersiella reklammeddelanden kan inbegripas. Som utredningen föreslagit bör de närmare reglerna rörande förbud mot reklam ges i lag.

Jag föreslår alltså att i 1 kap. TF tas in en bestämmelse av innehåll att i fråga om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror gäller vad som föreskrivs i lag. Bestämmelsen bör, som utredningen föreslår, tas in i en ny paragraf, 9 §. I fråga om den närmare innebörden av den föreslagna bestämmelsen vill jag anföra följande.

Som framgår av vad jag har anfört i det föregående kan det inte komma i fråga att från TF undanta alla uppgifter i tryckt skrift som avser alkohol eller tobak och som kan innebära att konsumtionen av sådana varor främjas. Av bestämmelsen måste alltså framgå vilka meddelanden som skall kunna träffas av förbud mot alkohol- eller tobaksreklam.

Jag delar utredningens uppfattning att gränsen mellan vad som omfattas av och vad som kan falla utanför TF bör bestämmas så att journalistiken inte drabbas. Endast meddelanden som har rent kommersiell karaktär bör kunna undandras TF:s exklusiva tillämpning. Avgränsningen har i den av mig föreslagna bestämmelsen, liksom i utredningens förslag, gjorts genom uttrycket kommersiell annons.

Till skillnad från utredningen anser jag det inte behövt att i TF särskilt definiera uttrycket kommersiell annons. Risken för att detta uttryck skall ge upphov till tillämpningssvårigheter torde inte vara stor om, som jag föreslår, undantagsstadgandet begränsas till att avse alkohol- och tobaksreklam. Jag delar emellertid i allt väsentligt utredningens mening om hur begreppet i fråga bör tolkas.

För det första skall det alltså vara fråga om en framställning som kan sägas ingå i en annons. Härvidlag kommer främst tidningsannonser i åtanke. Bestämningen innebär att redaktionell text alltså är tryggad av TF:s regler. I allmänhet föreligger inte några svårigheter att skilja annonser från den redaktionella texten. Den rent yttre utformningen bör dock inte vara ensamt utslagsgivande. Att i lagtexten särskilt framhålla att vissa meddelanden är att anse som jämställda med annonser har jag funnit opåkallat. Ett sådant tillägg skulle kunna leda till en från tryckfrihetssynpunkt inte önskvärd extensiv tolkning av bestämmelsen. Till annonser är givetvis att hänföra reklammeddelanden på bl. a. affischer och i broschyrer.

För det andra skall gälla att annonsen är kommersiell. Häri ligger dels att den utgör ett medel för marknadsföring av vara, något som uttryckligen framgår av den föreslagna lagtexten. Meddelandet i annonsen skall alltså vara sådant att av innehållet framgår att meddelandet är avsett att främja avsättning av vara. Dels innebär bestämningen att annonsmedde-

landet skall ha rent kommersiella förhållanden till föremål, dvs. avse näringsidkares näringsverksamhet eller där tillhandahållen vara.

Av vad jag har sagt nu framgår att äsiktsannonsering i fråga om alkohol och tobak faller utanför undantagsbestämmelsens tillämpningsområde. Under remissbehandlingen har diskuterats vad som bör gälla beträffande s. k. blandade meddelanden, dvs. framställningar som innehåller både reklam för viss vara och vid sidan härom, opinionsbildande eller nyhetsförmedlande inslag. Av särskilt intresse i detta sammanhang är propagandan för övergång från starkare till svagare alkoholdrycker. De moment i denna propaganda som direkt är inriktade på att påverka allmänhetens alkoholvanor kan enligt min mening aldrig bli föremål för ingripande vid sidan om TF. Att en annons innefattar sådana rent opinionsbildande inslag bör å andra sidan inte utesluta att del av annonsen som syftar till ökad avsättning av viss vara drabbas av ett förbud mot alkoholreklam. Huruvida annonsen till någon del skall betraktas som kommersiell får emellertid bedömas i det särskilda fallet. Jag ser inte någon anledning att nu ingå i närmare diskussion av frågan. Jag anser mig nämligen kunna förutsätta att en lagstiftning om begränsning av alkoholreklamen utformas så att den inte drabbar reklam som är ett led i den av det allmänna förda alkoholpolitiken. Det är naturligtvis inte heller med tanke på den annonsering som bedrivs av t. ex. Systembolaget som önskemål om begränsningar i alkoholreklamen har förts fram. Till undvikande av missförstånd vill jag tillägga att annons som härrör från annan än den som har kommersiellt intresse av att avsätta en annonserad vara alltid faller utanför begreppet kommersiell annons.

I den av utredningen föreslagna bestämmelsen i TF om alkohol- och tobaksreklamen hänvisas helt allmänt till vad som är stadgat i lag. En sådan avfattning öppnar emellertid möjlighet till inskränkningar i tryckfriheten utöver vad som är avsett. Enligt min mening bör av TF framgå vilka ingripanden mot den kommersiella reklamen för alkohol och tobak som kan komma i fråga. I departementsförslaget har dessa ingripanden betecknats med ordet förbud.

Förbud mot kommersiell tobaks- och alkoholreklam kan först och främst ges genom lagbestämmelser som direkt riktar sig till annonsörer, tidningsföretag, m. fl. Utan hinder av 1 kap. 3 § TF kan alltså i lag meddelas föreskrifter om straffpåföljd och annan rättsverkan av överträdelse av ett förbud och om vem som skall kunna göras ansvarig. Något hinder föreligger inte att låta påföljd träffa annonsören. Överträdelse av ett reklamförbud innebär inte tryckfrihetsbrott. TF:s regler om tillsyn, åtal och rättegång i tryckfrihetsmål blir alltså inte tillämpliga. Förfarandet vid prövningen får i stället följa bestämmelser i allmän lag.

Självfallet behöver ett annonsförbud inte ha innebörden av totalförbud. Förbudet kan inskränkas att gälla vissa varor, det kan innefatta villkor för annonseringen eller annars avse begränsningar i rätten att annonsera vilka är mindre långtgående än ett fullständigt förbud.

Ordet förbud är avsett att täcka också ett förbudsförfarande av den typ som anges i 1 § marknadsföringslagen, dvs. ett förfarande som

innebär att myndighet meddelar förbud, ev. vid vite, mot viss annonsering i tryckt skrift. På denna väg kan alltså alkohol- och tobaksreklamen begränsas även i andra fall än då ett ingripande mot sådan reklam är möjligt med stöd av gällande bestämmelser i marknadsföringslagen. I lag kan vidare ges bestämmelser som innebär att myndighet eller annat allmänt organ uppställer villkor om eller på annat sätt medverkar till antagandet av branschöverenskommelser rörande alkohol och tobak och eventuellt tillgriper sanktionsåtgärder om överenskommelse åsidosätts. Bestämmelser av den art som jag har angett nu kan med stöd av förevarande undantagsbestämmelse komma till stånd även i den mån de skulle anses strida mot reglerna i 1 kap. 2 § TF.

Den föreslagna bestämmelsen i TF om alkohol- och tobaksreklam medger inte andra avsteg från den tryckfrihetsrättsliga regleringen än dem som jag nyss har angett. Särskilt vill jag understryka att stadgandet inte lämnar stöd för någon form av förhandsgranskning av en skrift. Också TF:s bestämmelser om författares och uppgiftslämnares anonymitet är fortfarande tillämpliga. Som utredningen påpekar kommer emellertid bestämmelserna i 3 kap. 2 och 3 §§ TF inte att gälla vid ingripande mot tryckt skrift med stöd av en eventuell lag om förbud mot alkohol- och tobaksreklam, eftersom det vid sådant ingripande inte är fråga om tryckfrihetsprocess. Anonymitetsskyddet enligt 3 kap. 1 och 4 §§ TF viker alltså för skyldigheten att vittna i mål om överträdelse av förbud mot alkohol- eller tobaksreklam. Vidare vill jag framhålla att om reklam, varigenom ett förbud i fråga om annonsering beträffande alkohol- eller tobaksvaror har överskridits, samtidigt skulle innebära missbruk av tryckfriheten, TF alltjämt är tillämplig i detta avseende.

Med anledning av vad som har uttalats under remissbehandlingar vill jag slutligen påpeka att den föreslagna bestämmelsen inte har så vidsträckt innebörd att den medger ingripande mot en annons så snart denna avbildar alkoholhaltiga drycker eller återger en röksituation. Det framgår av lagtexten att ett ingripande förutsätter att en alkoholhaltig dryck eller en tobaksvara marknadsförs i annonsen. Så kan emellertid vara fallet även om annonsen i första hand avser reklam för annan vara. Avgörande blir bl. a. det sätt på vilket alkoholdrycken eller tobaksvaran framhävs i annonsen.

## 5.2 Kreditupplysningsverksamhet i tryckt skrift

I det föregående har jag redogjort för huvuddragen i KUU:s förslag till reglering av kreditupplysningsverksamheten. Detta har i sina huvuddrag mottagits positivt vid remissbehandlingen. Jag anser mig redan nu kunna konstatera att det föreligger ett klart behov av en reglering av denna verksamhet efter i huvudsak de principer som ligger till grund för utredningsförslaget. Jag räknar med att ett förslag på grundval av KUU:s betänkande skall kunna läggas fram för riksdagen senare i år.

KUU:s förslag innehåller som den föregående redogörelsen visar regler även för sådan kreditupplysningsverksamhet som bedrivs genom tryckt

skrift. En reglering på detta område kan inte genomföras utan ändring i TF. Eftersom en sådan ändring kräver beslut av två riksdagar bör frågan härom tas upp redan nu, så att det finns förutsättningar för att ett första beslut i frågan skall kunna fattas vid årets vårsession, varefter ett definitivt avgörande kan komma till stånd nästa år, sedan ställning har tagits till KUU:s förslag i övrigt.

Det förslag till ändring i TF som KUU har lagt fram har gett flera remissinstanser anledning att framhålla betydelsen av att TF:s grundläggande principer så långt möjligt upprätthålls. Flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan har emellertid ansett de skäl som KUU har anfört för sitt förslag hållbara och tillstyrkt förslaget. MMU har däremot menat att grundsatsen om pressens allmänna informationsrätt är av sådan samhällsrelig vikt att något undantag från TF:s exklusivitet inte bör göras beträffande kreditupplysningspublikationer.

Även enligt min mening är det av utomordentligt stor vikt att TF:s grundläggande princip om rätten att framföra åsikter och meddela uppgifter i tryckt skrift inte urholkas. De inskränkningar som kan komma i fråga när det gäller de särskilda kreditupplysningspublikationerna går emellertid inte ut på att begränsa den fria åsiktsbildningen i samhället eller hejda nyhetsförmedlingens informationsflöde. Även dessa publikationer syftar visserligen till att sprida information. Informationen är emellertid av sådan art att tryckfrihetsrättsliga hänsyn gör sig gällande i betydligt mindre grad än eljest, medan intresset att skydda den enskildes personliga integritet framträder med särskild styrka. Kreditupplysningspublikationerna är ju, liksom annan kreditupplysningsverksamhet, inriktade på att utlämna uppgifter om enskildas mer eller mindre privata förhållanden. De hänsyn till den personliga integriteten som motiverar restriktioner i fråga om kreditupplysningsverksamhet i allmänhet kan sägas vara ännu mer beaktansvärda då det gäller publikationerna, eftersom offentliggörande i tryckt skrift ger betydligt vidare spridning än kreditupplysning i annan form. Det kan dessutom, som KUU har påtalat, befaras att en reglering som endast omfattade andra kreditupplysningsformer skulle leda till att behovet av kreditupplysningservice i allt större utsträckning skulle tillgodoses genom publikationsverksamhet med de ökade risker för den enskildes integritet som detta kunde medföra. Enligt min mening kan därför en reglering av kreditupplysningsverksamheten inte lämna den del av denna verksamhet som bedrivs genom tryckt skrift åt sidan. Som framgår av det sagda anser jag inte heller att de inskränkningar som kan komma i fråga beträffande publikationerna är av sådan art att de skulle kunna äventyra TF:s grundläggande principer.

Jag är ense med KUU om att den ändring i TF som krävs för reglering av tryckta kreditupplysningspublikationer inte bör ske genom en anknäpning till bestämmelserna om tryckfrihetsbrott i 7 kap. TF. Regleringen i fråga om sådana publikationer bör i stället, på samma sätt som jag tidigare har förordat i fråga om viss kommersiell reklam, ges den formen att det i 1 kap. TF införs en bestämmelse som öppnar möjlighet att meddela föreskrifter om dem i lag.

När det gäller den närmare utformningen av undantagsbestämmelsen i TF har olika åsikter framförts under remissbehandlingen. En del remissinstanser har accepterat KUU:s förslag medan andra, främst JK och MMU, framfört kritik mot detta. JK har särskilt understrukit att avgränsningen av det område som undantas från grundlagsskyddet bör komma till tydligt uttryck i TF. Likartade synpunkter har framförts av MMU, som särskilt pekat på att det av KUU föreslagna stadgandet gör det möjligt att föreskriva tillståndsvång för kreditupplysningsverksamhet i tidningar och att införa regler om förhandsgranskning av kreditupplysningspublikationer, vilket är oförenligt med principen att kontroll av tryckta skrifter inte skall kunna ske annat än i efterhand.

I likhet med vad som gäller i fråga om kommersiell reklam i tryckt skrift bör det inte öppnas möjlighet att i lag som meddelas vid sidan om TF meddela bestämmelser om förhandsgranskning. Jag delar också uppfattningen att det inte bör vara möjligt att föreskriva tillståndsvång för kreditupplysningsverksamhet i tryckt skrift. Undantagsbestämmelsen i TF för kreditupplysningspublikationer bör sålunda enligt min mening ges sådan utformning att det klart framgår i vilka hänseenden dessa publikationer undantas från TF och att möjligheten att i lag föreskriva tillståndsvång eller förhandsgranskning utesluts.

MMU har föreslagit att undantaget från TF begränsas till en möjlighet att i allmän lag meddela bestämmelser om förbud mot samt påföljd och ersättningsskyldighet för offentliggörande i tryckt skrift av kreditupplysning, som innebär otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet eller som medför att skada tillfogas enskild eller juridisk person genom att oriktig uppgift lämnas om denne. MMU framhåller att en sådan konstruktion av stadgandet i väsentliga delar torde täcka bestämmelserna i den föreslagna lagen om kreditupplysning. Denna innehåller regler om förbud mot viss kreditinformation och om skadestånd. Däremot föreslås inte några särskilda bestämmelser om straffansvar.

Enligt min mening är den av MMU föreslagna utformningen av bestämmelserna i TF förenad med påtagliga fördelar. Jag anser emellertid att det inte behöver uttryckligen anges att möjlighet finns att föreskriva påföljd för offentliggörande av kreditupplysning. Liksom i fråga om förbud mot kommersiell annons för alkohol och tobak anser jag att det förhållandet att förbud skall kunna föreskrivas mot sådant offentliggörande också innefattar möjlighet att föreskriva mindre omfattande begränsningar och att förena förbud och begränsningar med föreskrift om påföljd. I övrigt förordar jag att bestämmelserna i TF ges en upplägning som ansluter till MMU:s förslag.

Jag vill erinra om att en undantagsregel av nu angiven typ givetvis inte sätter TF:s regler om ansvar och ersättningsskyldighet på grund av tryckfrihetsbrott ur kraft. Införs särskilda lagregler angående kreditupplysningspublikationer kan det därför tänkas att offentliggörande av en viss uppgift i en sådan publikation innefattar både tryckfrihetsbrott och överträdelse av den särskilda lagen. Till de konkurrensproblem som uppkommer i detta sammanhang blir det anledning att återkomma under det fortsatta arbetet med förslaget till lag om kreditupplysning.

Enligt KUU:s förslag skall den som utger en kreditupplysningspublikation vara skyldig att rätta eventuella felaktiga uppgifter som lämnas i verksamheten. MMU har påpekat att en regel med denna innebörd skulle utgöra det första exemplet i svensk rätt på en lagbestämd skyldighet till beriktigande i tryckt skrift. MMU har avstyrkt förslaget i denna del, bl. a. med hänvisning till att det i MMU:s eget uppdrag ingår att ta ställning till frågan om generella regler om genmäle och beriktigande.

För egen del anser jag att en föreskrift om skyldighet att rätta felaktiga uppgifter i och för sig utgör ett viktigt komplement till regler om förbud mot och skadeståndsansvar för sådana uppgifter. Enligt min mening behöver det inte uppfattas som ett föregripande av MMU:s arbete om man inför regler om rättelseskyldighet i fråga om oriktiga uppgifter på det speciella område det här gäller. Jag anser inte att man kan förlita sig på att rättelse alltid skall kunna åstadkommas på frivillig väg som led i pressens självsanerande verksamhet. Som MMU har framhållit kan man inte föreskriva skyldighet att rätta felaktiga uppgifter i tryckta kreditupplysningspublikationer utan uttryckligt stöd i TF. Undantagsregeln för sådana publikationer bör därför utformas så att den ger möjlighet att införa rättelseskyldighet genom lag. Jag vill tillfoga att det synes mig lämpligt att med oriktiga uppgifter jämställa uppgifter som är missvisande.

KUU:s förslag till lag om kreditupplysning innehåller en bestämmelse om förbud mot insamling och lagring av sådana uppgifter som inte får utlämnas. Detta förbud skall enligt förslaget gälla även för kreditupplysningsverksamhet som bedrivs genom tryckt skrift. Jag vill med anledning härav påpeka att ett sådant förbud enligt min mening inte skulle innebära intrång i den frihet att meddela uppgifter för offentliggörande i tryckt skrift som garanteras genom stadgandet i 1 kap. 1 § andra stycket TF. Förbudet riktar sig nämligen mot utgivaren och inte mot meddelaren. På grund härav och då ett förbud av detta slag inte heller skulle strida mot någon annan regel i TF erfordras i detta hänseende inte något undantag från TF:s bestämmelser.

I detta sammanhang bör också tas upp frågan om det av KUU föreslagna tillsynsorganets granskningsverksamhet skulle kunna komma i konflikt med bestämmelserna om anonymitetsskydd för meddelare i 3 kap. 1 § andra stycket och 4 § andra stycket TF. Tillsynsorganet skall enligt förslaget kunna ta del av register och andra handlingar som rör kreditupplysningsverksamheten. Om sådan granskning sker hos företag som lämnar kreditupplysningar i en tryckt publikation, kan den leda till att identiteten hos en person som har lämnat upplysningar för offentliggörande i publikationen avslöjas. Risken härför torde dock vara ganska liten. Till en början kan påpekas att det knappast finns anledning att anordna granskning av denna typ hos företag som enbart bedriver publikationsverksamhet. Problemet blir alltså i huvudsak begränsat till sådana fall då företaget också bedriver kreditupplysningsverksamhet i annan form. Vidare är att märka att skyddet för meddelare gäller endast om upplysningen har lämnats för offentliggörande i tryckt skrift. Som

regel torde den som ger ut en kreditupplysningspublikation samla in material på sådant sätt att något anonymitetsskydd för meddelare inte blir aktuellt. Det torde dessutom i de flesta fall förhålla sig så att enbart tillgången till en viss uppgift inte är tillräcklig för att fastställa från vem uppgiften härrör. Mot bakgrund av det nu anförda anser jag inte att risken för att meddelares anonymitet skulle kunna röjas i enstaka undantagsfall bör få lägga hinder i vägen för en granskningsverksamhet som utgör ett nödvändigt led i en effektivt fungerande tillsyn över kreditupplysningsbranschen.

Enligt 3 kap. 1 § andra stycket TF kan anonymitetsskyddet inskränkas genom bestämmelse i lag. Någon undantagsregel i TF behövs således inte för att tillgodose de nu angivna synpunkterna.

Vad som nu har sagts om förhållandet mellan bestämmelserna om anonymitetsskydd och reglerna om tillsynsorganets insyn äger tillämpning även på de av KUU föreslagna regler som rör den enskildes rätt till insyn i form av rätt till registerbesked m. m.

KUU har föreslagit att undantagsbestämmelsen i TF skall begränsas till yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet. Härmed avses enligt utredningen sådan kreditupplysningsverksamhet som bedrivs i förvärvssyfte eller i övrigt i mera betydande omfattning. KUU har understrukit att regleringen endast gäller sådana publikationer som utges i kreditupplysande syfte och att det är av stor vikt att regleringen inte träffar tryckt skrift som utges i mer allmänt informerande syfte. Utanför regleringen faller sålunda enligt förslaget bl. a. sådana tillfälliga meddelanden om inträffade konkurser o. d. som förekommer i dagstidningar. Under remissbehandlingen har gjorts gällande att den av KUU föreslagna formuleringen inte innebär en tillräckligt klar avgränsning mot andra tryckta skrifter. För egen del anser jag emellertid inte att någon ytterligare precisering av undantagsregelns tillämpningsområde behövs. Eftersom det krävs att offentliggörandet skett i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet är det uppenbart att regleringen inte omfattar allmänt informationsmaterial i dagstidningar eller tidskrifter. F. n. förekommer över huvud taget inga meddelanden i dagspressen som kan anses ingå i yrkesmässig kreditupplysning.

Med hänvisning till det anförda föreslår jag att det i 1 kap. TF införs ett stadgande av innehåll att bestämmelser utan hinder av TF får meddelas i lag dels om förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning, som innebär otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift, dels om ersättningskyldighet för sådant offentliggörande och dels om rättelse av oriktig eller missvisande uppgift. Stadgandet bör kunna införas i direkt anslutning till den av mig i det föregående förordade bestämmelsen om kommersiell annons i tryckt skrift avseende alkohol och tobak. Stadgandet bör sålunda tas in i den nya 1 kap. 9 § TF.

## 6 Hemställan

I enlighet med det anförda har inom justitiedepartementet upprättats förslag till ändring i tryckfrihetsförordningen.

Jag hemställer att Kungl. Maj:t förelägger riksdagen förslaget för prövning i grundlagsenlig ordning.

Ärendet bör behandlas under riksdagens vårsession.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:  
*Britta Gyllensten*

*Bilaga 1*

## Massmedieutredningens författningsförslag

**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 angives 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, emballagestryck, bruksanvisningar, reklam-broschyrer, 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 §

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

*Utan hinder av denna förordning må i lag även föreskrivas förbud mot samt påföljd och ersättningskyldighet för kommersiell annons, som genom att åsidosätta hänsynen till konsumenter eller*

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

*näringsidkare eller genom att eljest strida mot god affärssed är otillbörlig.*

*Med kommersiell annons förstås i denna paragraf 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.*

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.

*(Nuvarande lydelse)*

*(Föreslagen lydelse)*

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.

*Bilaga 2*

## Kreditupplysningsutredningens författningsförslag

**1. Förslag till  
Lag om kreditupplysning**

Härigenom förordnas som följer.

1 § Med kreditupplysning avses i denna lag uppgift, omdöme eller råd som yrkesmässigt lämnas till ledning för bedömning av annans kreditvärldighet eller vederhäftighet i övrigt i ekonomiskt hänseende.

Kreditupplysning som bankinstitut lämnar till annat bankinstitut eller till kreditinrättning som står under bankinspektionens tillsyn, omfattas ej av lagen.

Ej heller omfattar lagen kreditupplysning om person eller företag med hemvist i utlandet.

2 § Kreditupplysning om aktiebolag och andra juridiska personer, företagare samt företag närstående personer kallas i denna lag företagsupplysning.

Med företagare avses den som yrkesmässigt driver rörelse, dock ej den som driver jordbruk, skogsbruk eller fiske utan hjälp av fast anställd arbetskraft.

Med företag närstående person avses den som äger så väsentlig del i företaget eller har sådan ledande ställning inom detta, att uppgifter om hans egna förhållanden behövs för att belysa verksamhetens ställning och lönsamhet.

Kreditupplysning om enskild person i annat fall än som avses i andra och tredje styckena kallas personupplysning.

3 § Kreditupplysning får lämnas endast av den som fått tillstånd därtill av Konungen.

Tillstånd behövs inte för kreditupplysning som lämnas i tryckt skrift, på vilken tryckfrihetsförordningen är tillämplig. Bestämmelserna i 7: 11 §, 12 § tredje stycket, 16–19, 21–23, 25 och 26 § gäller dock för sådan verksamhet.

4 § Tillstånd att driva kreditupplysningsverksamhet får beviljas endast om det finns ett allmänt behov av verksamheten och den kan antagas bli driven på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt.

Tillstånd får meddelas för en tid av högst fem år och kan därefter förnyas.

5 § Tillstånd att driva personupplysningsverksamhet får beviljas endast svensk medborgare eller svensk juridisk person. Kan verksamheten befaras komma under väsentligt utländskt inflytande eller ägs den till någon del av utländska intressen, skall ansökan avslås.

6 § Åsidosätter den som fått tillstånd att driva kreditupplysningsverksamhet bestämmelse i denna lag eller föreskrift som meddelas med stöd av lagen, eller föreligger eljest ej längre förutsättningar för tillståndet, kan detta återkallas.

7 § Register som användes i kreditupplysningsverksamhet får överlätas eller på annat sätt överföras till annan endast efter medgivande av den i 17 § angivna nämnden.

8 § Kreditupplysningsverksamhet skall drivas så att verksamheten ej leder till otillbörligt intrång i personlig integritet genom innehållet i lämnad kreditupplysning eller eljest. Härvid skall särskilt iakttagas vad som föreskrives i 9—13 §.

9 § Uppgift får ej lämnas om brottslighet, alkoholmissbruk, sjukdomar eller andra personliga förhållanden av särskilt ömtålig natur.

10 § Personupplysning får ej innehålla uppgift om betalningsförsummelse i annat fall än när försummelsen antingen blivit fastslagen genom verkställbart avgörande av domstol eller myndighet, eller föranlett förrättning för återtagande av avbetalningsgods eller jämförlig myndighetsåtgärd, eller följts av växelprotest, betalningsinställelse, konkursansökan eller ackord.

Personupplysning får ej heller innehålla uppgift om omständighet, som ligger mer än tre år tillbaka i tiden, räknat från utgången av det år då omständigheten inträffade eller i fråga om skatter då uppgiften blev allmänt tillgänglig. Beträffande uppgift om konkursbeslut, misslyckad förrättning för utmätning eller för återtagande av avbetalningsgods eller därmed jämförlig uppgift skall dock gälla en längsta tid av fem år.

11 § Uppgifter som avses i 9 och 10 § eller som eljest ej får lämnas ut enligt denna lag och med stöd därav meddelade föreskrifter, får ej heller insamlas eller lagras i kreditupplysningsverksamhet. Råd eller omdöme får ej grundas på sådana uppgifter.

12 § Personupplysning får lämnas ut endast om beställaren på grund av ingånget eller ifrågasatt kreditavtal eller på annan godtagbar grund har behov av upplysningen.

Finns anledning antaga att personupplysning kommer att användas för obehörigt ändamål får den ej lämnas ut.

Den som är eller varit verksam inom kreditupplysningsverksamhet får ej obehörigen yppa vad han i verksamheten erfarit om annans förhållanden.

13 § Enskild person får förbjuda att personupplysning lämnas om honom genom att göra skriftlig anmälan härom till den i 17 § angivna

nämnden. Denna underrättar därvid samtliga dem som driver personupplysningsverksamhet om det anmälda förbudet.

Anmält förbud kan hävas i samma ordning som det meddelats, dock tidigast efter två år.

Nämnden har rätt att för särskilt fall medge undantag från gällande förbud, om detta tillkommit i syfte att förhindra bevakning av beviljad kredit eller om eljest synnerliga skäl föreligger att lämna kreditupplysning trots förbudet.

14 § Innehåller personupplysning uppgift om betalningsförsummelse eller sådant råd eller omdöme som ej är klart tillstyrkande, skall samtidigt med att upplysningen lämnas fullständig uppgift om innehåll och vem som beställt upplysningen kostnadsfritt sändas till den som avses därmed.

I annat fall än som avses i första stycket har var och en rätt att mot skälig avgift få del av kreditupplysning som lämnats om honom under de senaste tre månaderna jämte uppgift om vem som beställt upplysningen.

15 § Var och en har rätt att mot skälig avgift hos den som driver kreditupplysningsverksamhet få skriftligt besked om innehållet i de uppgifter som finns lagrade om honom och uppgift om vem som erhållit kreditupplysning om honom under det senaste året.

16 § Påstår någon att uppgift är oriktig eller missvisande, åligger det den som driver kreditupplysningsverksamhet att utreda förhållandet och rätta föreliggande fel.

17 § Kreditupplysningsverksamhet skall stå under tillsyn av en kreditupplysningsnämnd.

Nämnden består av ordförande och åtta andra ledamöter, varav en är ordförandens ställföreträdare. För övriga ledamöter finns fem ersättare. Ordförande, ledamöter och ersättare utses av Konungen för fyra år i sänder.

18 § Kreditupplysningsnämnden skall tillse att denna lag och de bestämmelser som meddelats med stöd av lagen efterlevs.

Nämnden skall ingripa mot missförhållanden som genom dess egna iakttagelser eller genom allmänhetens klagomål kommer till nämndens kännedom.

Nämnden får meddela de föreskrifter och förbud som behövs för tillsynens genomförande. Därvid får nämnden förelägga vite.

19 § Företrädare för nämnden får företaga inspektion hos den som driver kreditupplysningsverksamhet och taga del av samtliga handlingar som rör verksamheten. Den som driver denna är skyldig att lämna nämnden de upplysningar om verksamheten som nämnden begär. Vid tillsynen skall iakttagas att större olägenhet ej vållas än som oundgängligen är nödvändigt.

20 § Uppgift som avses i 1 § första stycket skall även i annan verksamhet än kreditupplysningsverksamhet hanteras så att oriktig uppgift inte sprides och att otillbörligt intrång i enskilda personliga integritet inte vållas.

Finns skäligen anledning antaga att bestämmelsen i första stycket åsidosatts, får kreditupplysningsnämnden göra erforderlig undersökning. Därvid skall iakttagas att större olägenhet ej vållas än som oundgängligen är nödvändigt.

Om förhållandena ger anledning därtill, får nämnden meddela de föreskrifter och förbud som behövs. Därvid får nämnden förelägga vite.

21 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet driver kreditupplysningsverksamhet utan tillstånd enligt denna lag eller bryter mot föreskrifterna i 7 § eller 12 § tredje stycket, dömes till böter eller fängelse i högst ett år, om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

Allmänt åtal för gärning som avses i 12 § tredje stycket får väckas endast om målsägande anger brottet till åtal eller åtal är påkallat från allmän synpunkt.

22 § Den som lämnar kreditupplysning är skyldig att ersätta skada som tillfogats enskild person genom otillbörligt intrång i dennes personliga integritet. Ersättningsskyldighet föreligger även om skadan ej uppkommit genom oaktsamhet.

Vid ersättningens bestämmande skall hänsyn tagas även till lidande som åsamkats den enskilde och andra sådana omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse.

23 § Den som driver kreditupplysningsverksamhet är skyldig att ersätta skada som tillfogats enskild eller juridisk person genom att oriktig uppgift lämnats om denne. Ersättningsskyldighet föreligger dock ej om verksamhetens utövare kan visa att tillbörlig omsorg och varsamhet iakttagits.

Vid bestämmande av ersättning till enskild person skall bestämmelsen i 22 § andra stycket äga motsvarande tillämpning.

24 § Till bestridande av kostnaderna för kreditupplysningsnämndens verksamhet skall de som fått tillstånd att driva kreditupplysningsverksamhet ärligen erlagga bidrag. Närmare bestämmelser om bidragets storlek, fastställande och erläggande meddelas av Konungen.

25 § Besvär över kreditupplysningsnämndens beslut föres hos Konungen. Nämndens beslut länder omedelbart till efterrättelse, om ej annat förordnas.

26 § Närmare bestämmelser för tillämpningen av denna lag eller undantag därifrån, som föranledes av särskilda omständigheter, meddelas av Konungen eller av myndighet som Konungen bestämmer.

-----

Denna lag träder i kraft, såvitt angår sådan kreditupplysningsverksamhet som avses i 3 § andra stycket den dag Konungen bestämmer, och i övrigt den 1 juli 1973.

Den som vill driva kreditupplysningsverksamhet efter det lagen trätt i kraft skall inge ansökan därom hos Konungen före ikraftträdandet. Har så skett, får verksamheten drivas utan tillstånd intill dess ansökan slutligt prövats.

**2. Förslag till  
ändring i tryckfrihetsförordningen**

Härigenom förordnas att i 1 kap. tryckfrihetsförordningen skall införas en ny paragraf, 9 §, av nedan angiven lydelse.

**1 KAP.**

**9 §**

Utan hinder av denna förordning må i lag meddelas särskilda bestämmelser beträffande yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet, bedriven genom tryckt skrift.

## Innehållsförteckning

Propositionen . . . . .	1
Propositionens huvudsakliga innehåll . . . . .	1
Förslag till ändring i tryckfrihetsförordningen . . . . .	2
Utdrag av stadsrådsprotokollet den 6 april 1973 . . . . .	3
1 Inledning . . . . .	3
2 Allmänt om yttrandefriheten i tryckt skrift . . . . .	6
3 Massmedieutredningen . . . . .	8
3.1 Bakgrunden till massmedieutredningens förslag . . . . .	8
3.2 Huvuddragen i massmedieutredningens förslag . . . . .	8
3.2.1 Allmänna överväganden . . . . .	8
3.2.2 Affärs- eller tillfällighetstryck . . . . .	9
3.2.3 Begreppet kommersiell annons . . . . .	10
3.2.4 Reklam för skadliga varor . . . . .	12
3.2.5 Otillbörlig reklam . . . . .	14
3.3 Remissyttrandena över massmedieutredningens förslag . . . . .	15
3.3.1 Allmänt . . . . .	15
3.3.2 Affärs- eller tillfällighetstryck . . . . .	17
3.3.3 Begreppet kommersiell annons . . . . .	19
3.3.4 Reklam för skadliga varor . . . . .	22
3.3.5 Otillbörlig reklam . . . . .	28
4 Kreditupplysningsutredningen . . . . .	30
4.1 Huvuddragen i kreditupplysningsutredningens förslag . . . . .	30
4.2 Kreditupplysningsutredningens förslag beträffande kreditupplysningspublikationer . . . . .	31
4.3 Remissyttrandena över kreditupplysningsutredningens förslag . . . . .	33
4.3.1 Allmänt . . . . .	33
4.3.2 Kreditupplysningsutredningens förslag beträffande kreditupplysningspublikationer . . . . .	34
5 Föredraganden . . . . .	39
5.1 Kommersiell reklam i tryckt skrift . . . . .	39
5.1.1 Allmänna synpunkter . . . . .	39
5.1.2 Reklam för skadliga varor . . . . .	42
5.2 Kreditupplysningsverksamhet i tryckt skrift . . . . .	48
6 Hemställan . . . . .	53
Bilaga 1 Massmedieutredningens författningsförslag . . . . .	54
Bilaga 2 Kreditupplysningsutredningens författningsförslag . . . . .	57

