

MARIANNE LEVIN

SATELLIT
REKLAM
OCH
KONSUMENT
SKYDD

JUR III
Civ

Bearb

NORSTEDTS

3

MAG
Jur II
Liv
Bearb

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

- Kopiera och vidare distribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>

SATELLIT
REKLAM
OCH
KONSUMENT
SKYDD

STOCKHOLMS UNIVERSITET



30001 000319436

MARIANNE LEVIN

SATELLIT REKLAM OCH KONSUMENT SKYDD



NORSTEDTS

Mångfaldigandet av innehållet i denna bok, helt eller delvis, är enligt lag om upphovsrätt av den 30 december 1960 förbjudet utan medgivande av författaren och Norstedts Förlag AB, Stockholm. Förbudet gäller varje form av mångfaldigande genom tryckning, stencilering, bandinspelning etc.

ISBN 91-1-877331-1

© Marianne Levin 1987

Norstedts Förlag, Stockholm

Norstedt Förlag AB ingår i Esselte Förlag AB och utger böcker även under förlagsnamnen Almqvist & Wiksell, AWE/Gebers och Vår Bok

Omslag: Rolf Hernegran

Tryckt hos: Kristianstad Boktryckeri AB,
Kristianstad 1987

Inledning

Reklam över gränserna är inget nytt fenomen som uppstått genom de sk nya medierna satellit- och kabelsändningar. Sådan reklam har förekommit länge. Beteckningen "nya medier" för satellit och kabel anses för övrigt inte heller adekvat, eftersom den egentligen endast innebär en utveckling av tidigare kända tekniker.¹

Trycksaker, tidningar och tidskrifter har sedan decennier representerat vanliga exempel på gränsöverskridande reklam. Radiosignaler har likaså mottagits långt bortom sändarlandet, och många minns kanske fortfarande Radio Nords piratradiosändningar i början av 1960-talet.² TV-mottagning från grannländerna är vidare ett etablerat fenomen i vissa regioner.

Den skillnad som idag dock föreligger i förhållande till tidigare är att den gränsöverskridande reklamen har blivit kvantitativt mer betydelsefull.³ Det gäller speciellt tv genom att satellitändringarnas räckvidd går betydligt utanför sändarlandets gränser. Men även på radiosidan innebär de senaste årens etablering av rymdbaserade sändare en kvantitativ förändring, eftersom sändningarna på detta sätt blivit starkare.

Snabba förändringar kommer sannolikt att präglade massmedievärlden även under de kommande åren. Sveriges omvärld har förändrats radikalt sedan 1978 års riksdagsbeslut om radions och televisionens inriktning och verksamhet.⁴ Tack vare en mer utvecklad medieteknik håller televisionen på att bli ett globalt medium. Många hushåll kan nu ta emot utländska satellitdistribuerade program liksom lokalt distribuerade kabelsändningar.⁵

¹ Se U Peyron s 66 ff

² Se nedan 6.5.3 betr Lex Radio Nord

³ Se ZAW: Werbung über Satelliten s 54

⁴ Prop 1977/78:91, KrU 24, rskr 337

⁵ Se prop 1985/86:99 s 24 f

Det är alltså naturligt att inte endast enskilda staters regeringar och myndigheter, utan även organisationer som den Europeiska Gemenskapen (EG), den Europeiska Radiounionen (EBU) och Europarådet i allt större utsträckning intresserat sig för effekterna av och anpassningen till den ökade mängden gränsöverskridande rundradiosändningar som satellittekniken fört med sig. Inte minst har frågorna om den gränsöverskridande reklamen, och de sammanhängande problemen med konsumentskydd, livligt debatterats inom dessa organ.

I anslutning till gränsöverskridande reklam uppstår nya juridiska frågor, avseende bl a vilket lands lag som är tillämplig, och hur långt den nationella lagstiftningen räcker i teori och praktik. Vissa problem kan också antas uppstå genom den osäkerhet som råder på grund av konflikter som finns mellan internationella konventioner och nationella regler, vilka i en ny mediesituation inte alltid överensstämmer. Vidare bidrar bristande harmonisering av de konsumentskyddande reglerna i skilda länder till att generellt försvaga konsumenternas ställning.

Konsumenternas intressen i samband med den ökade, och presumtiva ytterligare ökningen, av gränsöverskridande satellitsänd tv-reklam blir för övrigt knappast förstärkta av att frågan om hur konsumenterna bäst skall skyddas i en ny medievärld blandas samman med frågan om lämpligheten att införa nationell tv-reklam eller inte, som delvis skett i Sverige. Tv-reklamen över gränserna finns redan.

Därför borde de konsumentskyddande organen runt om i Europa i stället sätta in sina resurser på ett samarbete om normer för tv-reklam generellt, vilka kan tillvarata de konsumentintressen som i sammanhanget uppfattas som vitala. Detta har i viss utsträckning redan skett på ett föredömligt sätt inom EG, där samarbetsorganet BEUC (Bureau Européen des Unions de Consommateurs) aktivt sökt påverka de lagstiftande organen.

Tas inte initiativ av konsumenterna själva och av de myndigheter som har att bevaka konsumentintressen, föreligger däremot risk för att andra intressegrupper helt blir styrande för vilka normer som kommer till. Sådana intressen behöver inte representera konsumenterna motsatta intressen. Men det är också uppenbart att konsumentskyddet inte intar en förstarangsplats. Var och en kämpar för sitt.

I det följande har jag sökt ge en beskrivning av det svenska konsumentskyddets aktuella situation i relation till framför allt de gränsöverskridande tv-sändningarna samt peka på några problem. Skriften består av tre delar. I del I ges en allmän bakgrund i form av en översiktlig

beskrivning av reklamen och dess medier, de senaste årens utveckling av satellit- och kabelsändningar samt den planerade utbyggnaden av sådana sändningar under de kommande åren.

I del II presenteras dels den till synes olösliga konflikten mellan informationsfrihet och statssuveränitet, dels diskuteras reklamens ställning i förhållande till informationsfriheten såsom denna uppfattas enligt Europarådskonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Vidare presenteras Europarådets och EBU:s rekommendationer till konsumentskyddande regler i samband med satellit-tv-reklamsändningar liksom EG:s föreliggande förslag till harmonisering av normerna för gränsöverskridande tv-reklam.

Del III innehåller en beskrivning av de regler som styr tv- och kabelsändningar med reklam i Sverige. I det sammanhanget ställs två grundläggande frågor. Hur långt kan informationsfriheten avseende reklam inskränkas i förhållande till Art 10 Europarådskonventionen, och är verkligen möjligheten att stänga av en kabelkanal på grund av reklaminslag av viss art förenlig med Sveriges konventionsåtaganden? Vidare ifrågasätts marknadsföringslagens extraterritoriella räckvidd avseende direktsänd tv-reklam. Slutligen rekommenderas de svenska konsumentskyddande myndigheterna att aktivt på det internationella planet arbeta för en förstärkning av konsumentskyddet när det gäller tv-reklam, om en sådan förstärkning anses behövlig. Nationell svensk lagstiftning torde i det sammanhanget i varje fall vara ett tämligen uddlöst instrument.

Det behöver knappast påpekas att utvecklingen inom det här beskrivna området sker mycket snabbt. Vissa uppgifter blir därför snabbt föråldrade.⁶ De grundläggande frågor som jag har tagit upp påverkas dock knappast av detta.

Stockholm i september 1986

Marianne Levin

⁶ Se exv *The Economist*, 10 Jan 1987 s 75–76, där nya planerade medeldistanssatelliter presenteras; de där beskrivna satellitprojekten omfattas inte av den följande beskrivningen

Innehåll

Inledning

DEL 1 : BAKGRUND

Kap. 1 Reklamen 17

1.1 Reklam och reklammedier 17

1.1.1 Definitionsförsök 17

1.1.2 Typer av reklammedier 20

1.1.2.1 Pressreklam 20

1.1.2.2 Utomhusreklam 20

1.1.2.3 Filmreklam 20

1.1.2.4 Trycksaksreklam/direktreklam 21

1.1.2.5 Förpacknings- och butiksreklam 21

1.1.2.6 Videogram- och tv-reklam 21

1.2 Reklaminvesteringar 22

Kap. 2 Satellitsändningar och reklam 25

2.1 Inledning 25

2.2 Satellitteknik 26

2.2.1 Kommunikationssatelliter 27

2.2.2 Direktsändande satelliter 29

2.2.3 Etablering och utbyggnad av satellitsystem 30

2.3 Kabel 32

2.3.1 Olika typer av kabelnät 34

2.3.2 Utvecklingen i Sverige 35

2.3.3 Nya möjligheter 36

DEL II GRÄNSÖVERSKRIDANDE REKLAM I ETT INTERNATIONELLT PERSPEKTIV

Kap. 3 Yttrande- och informationsfriheterna 41

3.1 Internationella instrument 41

3.1.1 De bindande fri- och rättighetskonventionerna 42

3.1.1.1 Inskränkningar 43

3.1.2 Rätten till kommunikationen 45

3.1.3 Kommersiell reklam och Art 10 Europarådskonventionen 46

3.1.3.1 Rätten att ta emot information 48

3.1.3.2 Glidande uppfattning 49

3.1.3.3 Närmare om kritiken 50

3.1.3.4 Slutsatser 52

3.1.3.5 Fallet Debaue 53

3.1.3.6 Avgränsningen av informationsfrihetsskyddad reklam 55

Kap. 4 Rymdrätt och suveränitetsrätt 57

4.1 Fördraget om den yttre rymden 57

4.2 Annan rymdrätt 58

4.3 Ett område med motsättningar 59

4.4 Suveränitetsrätt och informationsfrihet 61

4.4.1 Tillåtligheten av störningssändare 63

Kap. 5 Behovet av Internationella regler 65

5.1 Inledning 65

5.2 Förlorad nationell kontroll 65

5.2.1 Satellitteknikens för- och nackdelar 66

5.3 Europarådets rekommendation angående användning av satellitkapacitet 67

5.4 Effekter av satellit-tv-reklam 69

5.4.1 Tittarna 70

5.4.2 Annonssörerna 71

5.4.3 Konsumenterna 72

5.4.3.1 Konsumentskyddet i EG-staternas radio- och tv-sändningar 72
Garanti för gränsöverskridande sändningar med reklam 74
Minimi-regler 75
Konsumentorganisationernas kritik 76
Volymbegränsning 77
Sändarlandets lag 77

Sponsoring	77	Reklamavbrott	78	Alkoholannonsering	
		Barn och ungdom	78		
5.4.3.2	Konsumentskyddet i de europeiska rekommendatio-				
	nerna beträffande satellitburen tv-reklam	78			
	Europarådets deklaration R (84) 3	79	EBU-deklarationen		
	80				
5.4.3.3	Slutsats	80			

DEL III: SVERIGE

Kap. 6 Reklamens rättsliga reglering 85

6.1	Inledning	85
6.2	Skyddet för reklam som en del av informations- och yttrandefriheterna	87
6.2.1	Begränsningar	87
6.3	Tryckfrihetsförordningen	90
6.4	Marknadsföringslagen	91
6.4.1	Förbudsstadgandena	91
6.4.2	Informationsskyldighet	93
6.4.3	Straffbelagda förfaranden	93
6.4.4	Reklam och tryckfrihet	94
6.4.4.1	Bakgrund	95
6.4.4.2	Bedömningen i praxis	96
	”Blandade meddelanden”	97
	Innehållet i tryckt skrift som sällinstrument	98
	Löpsedel	98
	Skadliga oönskade produkter	99
6.4.4.3	Sammanfattning och slutsatser	101
	Gränsdragningen	101
	Censurförbudet	104
6.5	Reklam i etersändningar	105
6.5.1	Inledning	105
6.5.2	Radiolagen	105
6.5.2.1	Begreppet rundradiosändning	107
6.5.2.2	Reklamförbudet i etersändningar	108
	Praxis	109
6.5.2.3	Närradion och radiotidningar	110
6.5.2.4	Ansvar för innehållet i radiosändningar	111
	Andra ansvarighetsregler	111

12 Innehåll

6.5.3	Lagstiftningen mot s k piratsändningar – Lex Radio Nord	111
6.5.3.1	Inga folkrättsliga hinder	113
6.6	Reklam i trådsändningar mm	114
6.6.1	Lagen om lokala kabelsändningar	114
6.6.1.1	Ansvarighetsregler	115
6.6.1.2	Den aktuella kompromisslösningen	115
	Yttrandefrihetsutredningens ställningstaganden	117
	Kabel- lagens förenlighet med Art 10 Europarådskonventionen	118
6.6.2	Videogram	120
6.6.3	Teledata	121
6.6.3.1	Svårreglerat område	122
6.7	Tv-reklamfrågan	122
6.7.1	Reklamutredningens ställningstaganden	123
6.7.2	Hänsynen till pressen	124
6.7.3	Den aktuella debatten	125
6.7.3.1	Ingen resursöverföring	126
	En svensk-finsk jämförelse	127
6.7.3.2	Mediespecifika kommunikationsegenskaper	128
6.7.3.3	De svenska företagens konkurrenssituation	129
Kap. 7	Nationell lags tillämplighet på inströmmande reklam	131
7.1	Förhållandet till radiolagstiftningen	131
7.1.1	Signalerna	131
7.1.2	Innehållet	132
7.1.2.1	Ett exempel	133
7.1.3	Omöjlig skiljelinje	134
7.2	Marknadsföringslagens tillämplighet på utländsk reklam	135
7.2.1	Extraterritoriell räckvidd	136
7.2.2	Parallell med kartellrätten	137
7.2.2.1	Kartellrätten och verkansprincipen	138
7.2.2.2	Direkt verkan och påtaglig effekt	139
7.2.3	Avsaknaden av en folkrättslig princip	140
7.2.4	Praxis	141
7.3	Marknadsföringslagen och satellitreklam	142
7.3.1	Reklamsändningar otillbörliga i sig?	142
7.3.2	Direktsänd satellitreklam med otillbörlig innehåll	143
7.3.2.1	Konflikt med de internationella regelsystemen	144
7.3.2.2	Lagvalsmöjlighet	146

7.3.3 Kommunikationssatellit-/kabelsändningar med otillbörlig reklam	146
7.3.3.1 Kabeldistributörens ansvar	147
7.3.3.2 Svårt i praktiken	148
7.4 Straffrättsliga bestämmelser	149
7.4.1 Nordiska överenskommelser	151
7.5 Skadestånd	151
7.6 Risken för brott mot marknadsföringslagen	152
7.6.1 Svensk dubbelmoral	154
7.7 Lösningförslag och slutsatser	155
 Kap. 8 Avslutande synpunkter	 158
8.1 Konsumentverkets nuvarande inställning	158
8.1.1 En praktisk strategi efterlyses	159
8.1.1.1 Konsumentintresset	160
8.1.1.2 Kritik som slår fel	161
8.2 Konsumentverkets nya roll	162
8.2.1 Reklam i trådsändningar	163
8.2.2 Reklam från direktsändande satelliter	164
8.2.3 Konsumentpolitisk front	165
 Litteratur	 167
Åberopat nordiskt offentligt tryck	167
Övrig åberopad litteratur m m	169
 Åberopade rättsfall	 173
 Abstract	 176

I BAKGRUND

Kap. 1

REKLAMEN

1.1 REKLAM OCH REKLAMMEDIER

Reklam är en med det moderna livet integrerad och mångfacetterad företeelse. De flesta förstår vad som menas med ”reklam”. Men begreppet saknar egentligen en allmängiltig definition. I stället förekommer ofta konstateranden som att:¹

- reklamen spelar en stor roll i tillgång och efterfrågan på varor och tjänster;
- reklamen är en syn- och hörbar form av konstnärliga och andra uttrycksmedel;
- reklamen är en inkomstkälla för pressen — och i många länder också för rundradioföretagen²;

1.1.1 DEFINITIONSFÖRSÖK

Av reklambegreppets mångfacetterade natur följer att avgränsningar och definitioner av reklam ofta sker i anslutning till det speciella syfte som ska tillgodoses i samband med beskrivningen³. Begreppet ”reklam” har också förändrats över tid, beroende på marknadsföringsteknikens utveckling. Numera anses som ett grundläggande krav på reklambegreppet vara att det är begränsat till opersonlig, dvs mekanisk, påverkan. Tidigare däremot kunde reklam även innefatta inslag av personlig påverkan.⁴

¹ Se Europarådets CDMM (83) 12 s 7 Appendix II

² För uppgifter om inkomstförhållandena för de viktigaste europeiska tv-företagen, se tabellen nedan

³ Jfr även SOU 1976:63 s 54

⁴ Se SOU 1972:7 s 20

TV-företagens inkomster

Revenue Sources for Major European Television Services, 1984, expressed in percentage.

<i>Country</i>	<i>Licence Fee</i>	<i>Advertising</i>
Belgium	100 %	—
Denmark	100 %	—
France	about 47 %	(TF1) 53 % (A2) 54 % (FR3) Unknown
Germany	about 60 %	about 40 %
Greece	about 70 %	about 30 %
Ireland	about 54 %	about 46 %
Italy (RAI)	about 80 %	about 20 %
(The independents)		— 100 %
Luxembourg	—	100 %
Netherlands **	75 %	25 %
UK (BBC)	100 %	—
(ITV/Ch.4)	—	100 %

* Limited advertising since introduced.

** Additional advertising since permitted.

Källa: BEUC Actualités/News, mai 1986 s 11

Exempel på *uppslagsboksdefinitioner* är:

”Spridning av information i kommersiellt syfte”;⁵

”Åtgärder företagna i syfte att rikta uppmärksamheten på ett företag, en verksamhet, en vara, idé eller person”.⁶

Exempel på definitioner i *juridiska* sammanhang är:

”Med reklam förstås ett meddelande som har till syfte att åstadkomma eller främja avsättningen i kommersiell verksamhet av vara, fastighet, nyttighet, rättighet eller tjänst”;⁷

”Med reklam brukar man förstå kommersiella betalda budskap som sprids via medier av olika slag i avsättningsfrämjande syfte”;⁸

”Prisande i näringsverksamhet som vänder sig till en större personkrets; syftet är att väcka intresse för bestämda varor och prestationer för att öka omsättningen av dessa på allehanda sätt. Det handlar inte endast om att göra utbudet bekanta och skapa uppmärksamhet, utan också om att

⁵ Encycl Brit 1956

⁶ Nordisk Familjebok 1957

⁷ 1§ lag 1977:1050 om skatt på annonser och reklam

⁸ U Bernitz s 118

med djuppsykologiska metoder styra kunderna till positiva inställningar beträffande utbudet”.⁹

I *marknadsföringssammanhang* har anförts:

”Reklam är masskommunikation av information och idéer i syfte att göra erbjudanden kända och skapa bestämda föreställningar hos konsumenterna, för att på det sättet förbereda en försäljning”;¹⁰

”Reklam är varje av en identifierbar sändare och betald form av presentation via massmedier i syfte att främja försäljning av varor eller tjänster”;¹¹

Europarådets Steering Committee on the Mass Media (CDMM) har vidare definierat reklam som ”ett betalt offentligt meddelande, vilket syftar till att stödja försäljningen av en vara eller tjänst, för att understödja en sak eller en idé eller för att uppnå andra av annonsören önskade effekter”.¹²

I detta sammanhang, där gränsoverskridande reklam skall behandlas, kan lämpligen den sistnämnda definitionen tas till utgångspunkt. Den fortsatta framställningen är nämligen begränsad till:

- kommersiella budskap,
- som i avsättningsfrämjande syfte
- sprids via massmedier.

Spridningen via massmedier innebär att budskapet utgår från en sändare till många mottagare. Det är offentligt tillgängligt. Dock skall noteras att gränserna mellan elektroniska *massmedier* och andra elektroniska medier är tämligen flytande. Medan telefonen inte är att betrakta som ett massmedium, och inte heller telex och telefoto, är exempelvis teledata en övergångsform som lika väl kan räknas till massmedierna.¹³

På samma sätt som reklam kan definieras på skilda sätt, beroende på vem som gör definitionen, eller i vilket syfte den görs, brukar också en uppräkningslista av reklammedier innehålla vissa differenser.¹⁴ Dessa skillnader spelar emellertid föga roll i det här aktuella sammanhanget.

⁹ A Baumbach o W Hefermehl I, §§ 3-10 UWG, 1

¹⁰ L Holbæk-Hansen s 177

¹¹ G Albinsson/ S Tengelin/ K-E Wärneryd s 2

¹² Europarådets CDMM (83) 12 s 7, Appendix II

¹³ Jfr även K A Frøbert s 305

¹⁴ Se exv SOU 1974:23 s 41, jfr m Internationella Handelskammarens medieuppdelning ref bl a i SOU 1972:7 s 21

1.1.2 TYPER AV REKLAMMEDIER

Som huvudsakliga reklammedier på den svenska marknaden kan betraktas:¹⁵

- pressreklam;
- utomhusreklam;
- filmreklam;
- trycksaksreklam;
- förpackningsreklam;
- butiksreklam.

1.1.2.1 Pressreklam

Pressreklamen har traditionellt svarat för cirka hälften av de totala reklaminsatserna i Sverige. Men tidningsannonser är inte något enhetligt. Annonsens lämplighet som informationsbärare varierar med bl a tidningens redaktionella innehåll, läsekretsens sammansättning och produktens art. Tidningskonsumenten är selektiv vid läsningen av såväl redaktionellt material som annonser.

1.1.2.2 Utomhusreklam

Utomhusreklam, dvs affischer, skyltar mm exponerade på allmänna platser, förekommer i skiftande utformning. Det kan vara allt ifrån uppseendeväckande affischer och neonskyltar, fasta eller rörliga, till enkelt framställda budskap. Det ligger i utomhusreklamens natur att fånga de förbipasserandes uppmärksamhet. Mediet är därför föga lämpat för mer komplicerade budskap.

1.1.2.3 Filmreklam

Filmreklam visas som förspel till spelfilmer. Men den förekommer också som särskilda program, dit allmänheten brukar ha gratis tillträde. Förspelsreklamen är i form av korta sekvenser, 15 sekunder till en minut. Ofta är reklamfilmerna ungdomligt utformade, vilket är en naturlig anpassning till det faktum att biografbesökarnas majoritet är under 30 år. Utformningen kritiserats ofta för att vara suggestiv i stället för informativ, dvs utnyttja och anspela på känslor.¹⁶

¹⁵ Se vidare SOU 1974:23 s 41 ff

¹⁶ Jfr även M Levin: Suggestiv reklam

Andra typer av reklamfilmer är längre och av mer specialinriktad karaktär. Det kan handla om exempelvis husmorsfilm eller filmer på fackmässor.

1.1.2.4 Trycksaksreklam/direktreklam

Trycksaksreklamen består av kataloger, annonsblad, broschyrer mm, vilka förekommer både på försäljningsställen och som direktdistribuerad reklam. Trycksaksreklamen är speciellt vanlig i vissa branscher. Den passar för utrymmeskrävande information. På senare år kan dessutom iakttas en allt ymnigare flora av trycksaksreklam i form av direktdistribuerade annonstidningar.

Direktreklamen är i jämförelse med andra reklammedier mer fragmenterad. Produktion och distribution är spridd på ett stort antal företag, och någon klar bild av omfattning och utveckling är svår att finna.

1.1.2.5 Förpacknings- och butiksreklam

Förpackningsreklam är text- och bildframställningar som finns på varuförpackningar, etiketter, omslag mm.

Butiksreklam är skyltar och meddelanden om varor och tjänster, vilka finns inne i butikerna och i skyltfönster.

Förpackningsreklam och butiksreklam är volymmässigt mycket omfattande. Men dessas svaghet som informationsbärare är uppenbar. Reklambudskapen lämnas på ett sent stadium i påverkansprocessen.

1.1.2.6 Videogram- och tv-reklam

Till den svenska reklammediefloran kan numera också läggas dels videogramreklam, dels tv-reklam. Reklam i videogram förekommer dock i mycket blygsam omfattning. Tv-reklamen till allmänheten är givetvis också mycket blygsam till sin betydelse under nuvarande lagstiftning, åtminstone vad avser svenska företags möjligheter att utnyttja tv-mediet. Men den förekommer för det första i samtidiga oförändrade vidaresändningar per kabel av utländska tv-program som innehåller reklam. För det andra öppnas möjlighet att i mån av utrustning själv ta ner utländska program från direktsändande satelliter. (Tv-reklam inom slutna kretsar, exempelvis på hotell, förekommer naturligtvis även.)

Utomlands spelar dock tv-mediet en betydligt viktigare roll, även om

det i Europa normalt endast avser en mindre del av den totala reklamomsättningen. Undantag utgör Grekland, Italien och Portugal med minst lika mycket av de totala reklamkostnaderna nedlagda på tv som på dagspress. Också i USA, Japan och Storbritannien, Irland och Spanien framstår tv som ett mycket viktigt reklammedium, om reklaminvesteringarna tas till utgångspunkt.¹⁷

Mediekostnader i TV

Adspends in current \$m at average exchange rates

	TV Adspend (\$m)	TV % of total adspend	Country's % of Euro TV spend	Index of TV spend potential*
Austria	99	30.9	2.3	152
Belgium & Luxembourg	44	11.0	1.0	54
Britain	1,681	31.0	38.9	150
Denmark	0	0.0	0.0	0
Finland	80	9.5	1.8	46
France	510	21.0	11.8	102
Germany	502	10.2	11.6	49
Greece	58	48.4	1.3	224
Ireland	36	33.0	0.8	168
Italy	769	43.8	17.8	212
Netherlands	100	8.6	2.3	42
Norway	0	0.0	0.0	0
Portugal	22	43.8	0.5	253
Spain	354	30.9	8.2	149
Sweden	0	0.0	0.0	0
Switzerland	71	7.0	1.6	34
Europe	4.326	20.4	100.0	100
Japan	4,052	35.4	93.7	172
USA	16,157	32.9	373.5	157

*Ratio of country's share of European to its share of Europe's GDP/GNP

Källa: European Advertising and Media Forecast cit från Media Perspektiven 3/86 s 158.

1.1.2.6 Reklaminvesteringar

Generellt gäller i Europa att reklaminvesteringarna i genomsnitt under perioden 1975–1981 ökade betydligt mer än vad som kan tillskrivas

¹⁷ Se nedanstående tabell; jfr COM (84) 300 Final, Annex 11

inflationen.¹⁸ Men variationerna mellan de enskilda länderna är stora. I Belgien var exempelvis ökningen 114 procent, i Danmark 99, i Väst-tyskland 76, i Frankrike 104, i Italien 299 och i Storbritannien 192 procent. För Sverige var ökningen under samma tid 123 procent.

Med reservation för olika sätt att definiera och beräkna reklaminvesteringar hör Sverige till de länder som har de högsta procentuella reklaminvesteringarna i förhållande till bruttonationalprodukten (BNP). Dessa var 1,5 procent år 1982, vilket motsvarade 1.165 miljoner USD. Endast Finland hade en högre procentsiffra, 1,82 procent av BNP, vilket dock bara motsvarade 768 miljoner USD. Övriga länder med förhållandevis höga reklaminvesteringar är Storbritannien med 1,34 procent av BNP, Schweiz och Nederländerna med 1,30 procent av BNP.¹⁹

Det kan vara intressant att iakttaga hur fördelningen ter sig på olika medier i några skilda europeiska länder:

Reklamens fördelning på Medier i procent

	<i>Dags- press</i>	<i>Tid- skrifter</i>	<i>Tv</i>	<i>Radio</i>	<i>Bio</i>	<i>Utomhus/ trafik</i>
Belgien**	42,5	30,3	9,8	0,2	1,6	15,6
Danmark*	72,8	23,2			1,3	2,2
Frankrike*	55,0	16,5	11,5	2,0	15,0	(omfattas ej)
Italien**	26,3	29,5	26,8	5,7	1,4	6,3
Nederländ.**	64,0	17,6	7,8	1,1	0,6	8,9
Storbrit.**	4,5	20,0	28,7	2,1	0,6	4,9
Västtyskland.**	56,9	20,9	12,1	4,7	1,2	4,2

*1978, **1981; *Källa*: COM (84) 300 Final, Annex 11

Detta kan jämföras med den svenska fördelningen, som dock inte förs på riktigt samma kategorier. I Sverige redovisas av de totala reklaminvesteringarna i procent 43,4 falla på pressen (dagspressen och tidskrifter), 28,7 på trycksaker, 6,6 på utställningar, 4,5 på utomhusreklam, 2,9 på filmreklam och 13,7 på övrig reklam.²⁰

Det skall dock uppmärksammas att även om reklaminvesteringarna

¹⁸ Se A C Tempest i Media Perspektiven 3/86 s 151

¹⁹ Se European Association of Advertising Agencies: A Manual. New communications Developments, November 1983 s 14. (Annex 3)

²⁰ Siffrorna avser Annonsörsföreningens reklamstatistik för 1985

kraftigt har stigit under senare år, har så egentligen inte skett i förhållande till konsumentutgifterna. Tyska siffror från åren 1962–1982 visar exempel på detta:

Reklamutgifter och utgifter för privat konsumtion i Västtyskland

	<i>in Mio DM</i>		<i>in %</i>	
	<i>Priv. Verbrauch</i>	<i>Werbeaufkommen</i>	<i>Priv. Verbrauch</i>	<i>Werbeaufkommen</i>
1952	85 000	894	100	1,05
1962	205 000	3 950	100	1,93
1972	452 000	9 770	100	2,09
1974*	534 000	7 135	100	1,34
1979	779 000	11 730	100	1,50
1984	978 000	15 084	100	1,54

*(bis 1972 Brutto-, ab 1974 Nettowerte)

Källa: Amtliche Statistik, ZAW, Schmidt & Pohlman, cit från Media Perspektiven 3/86 s 140.

Kap. 2

SATELLITSÄNDNINGAR OCH REKLAM

2.1 INLEDNING

Sedan den första satelliten, Sputnik, den 4 oktober 1957 skjutits upp i sin bana har det gått 30 år, och satellittekniken har utvecklats väsentligt under denna tid. Den är redan inne på tredje och fjärde generationen. Generationerna ett till tre kan främst sägas representera en utveckling av sändningsfrekvenserna på ett sådant sätt att allt enklare och mindre mottagningsantennerna kan användas. Den fjärde satellitgenerationen innebär därtill att en och samma satellit kan utnyttjas för såväl teletjänster, s k Fixed Satellite Service, som direktdistribution av tv-program, s k Direct Broadcasting Satellite Service.¹

Tekniska och funktionella skillnader mellan olika typer av satelliter och satellitsändningar kan förefalla att inte ha något att göra med tillämpningen av lagregler på medieinnehållet. För den enskilde mottagaren är det åtminstone från tittarsynpunkt likgiltigt från vilken typ av sändningar han erhåller sitt program. Men på grund av skillnader i teknik och funktioner kommer sändningar via satelliter att definieras skilt, enligt det grundläggande begreppssystemet som slagits fast av den Internationella Teleunionen (ITU). Detta får följd effekter på lagregler och rättstillämpning, bl a när det gäller reklam.²

ITU är ett specialorgan inom ramen för FN.³ Syftet med det internationella telesamarbetet är att upprätthålla och förbättra utnyttjandet av alla telekommunikationsförbindelser. Till sådana viktiga uppgifter hör att göra en effektiv tilldelning och registrering av radiofrekvenser för att undvika en "harmfull interference between radio stations".⁴ 158 stater

¹ Se NEK 1984:11 s 5 ff

² Jfr även a utredn s 13, 15

³ Se Art 57, 63 FN-stadgan

⁴ Se Art 4 ITU-konventionen

är anslutna till ITU och därmed bundna av dess konvention samt det dithörande radioreglementet.⁵

2.2 SATELLITTEKNIKEN

Som ovan nämnts finns två huvudtyper av satelliter. Den ena används i s k Fixed Satellite Service (FSS), vilken finns definierad i ITUs reglemente:⁶

”A radiocommunication service between earth stations at specified fixed points when one or more satellites are used; in some cases this service include satellite-to-satellite links, which may also be effected in the inter-satellite service; the fixed-satellite service may also include feeder links for other space radiocommunication services.”

En kommunikationssatellitsändning är inte en rundradiosändning, dvs den utgör ingen sändning av radioprogram till allmänheten. Sändningen till allmänheten kan i stället förenklat sett sägas ske från den mottagande satelliten i ett satellitkommunikationssystem. Den rundradiosändning som då tar vid kan antingen ske i etern eller per tråd (kabel).

Den andra typen av satelliter är de s k Direct Broadcasting Satellites (DBS). Denna typ av kommunikationstjänst beskrivs i ITUs reglemente som ”Broadcasting-Satellite Service” (BSS):⁷

”A radiocommunication service in which signals transmitted or retransmitted by space stations are intended for direct reception by the general public”.

I ”direct reception by the general public” innefattas såväl enskild mottagning (”individual reception”)⁸ och kollektiv mottagning (”community reception”)⁹

En direktsändande satellit representerar traditionell rundradiosändning. För sådan sändning krävs i Sverige, liksom i många andra länder, tillstånd, bl på grund av det begränsade antalet tillgängliga frekvenser i etern. Rundradiosändning kan tas emot av allmänheten.

⁵ Senaste text från Nairobi 1982

⁶ Regel 22

⁷ Regel 37

⁸ Definierad i ITUs regel 123

⁹ Definierad i ITUs regel 124

Den förra satellittypen används alltså för distribution av signaler från en jordstation till en annan. Därefter sker spridning av signalerna till mottagarna/konsumenterna. I DBS-systemet sker spridningen av signaler direkt från satelliten till tittarna/lyssnarna. Det handlar således i det ena fallet om ett transportmedel, i det andra om ett kommunikationsmedel.¹⁰

Det behöver knappast understrykas att teknikutvecklingen avseende satelliter för närvarande går mycket snabbt, och stora internationella expansioner är planerade.¹¹ De ovan nämnda typerna är därför endast att betrakta som huvudtyper. Mellanformer förekommer även. Så är exempelvis den planerade nordiska satelliten Tele-X avsedd att fungera för såväl fast trafik som rundradiotrafik.¹²

2.2.1 KOMMUNIKATIONSSATELLITER

Kommunikationssatelliter spelar sedan länge en viktig roll för den internationella tele- och datatrafiken samt för tv-överföringar mellan skilda länder. De har även betydelse för exempelvis överföringar från en inspelningsplats till permanenta studiolokaler och för överföringar från tv-företaget till olika tv-stationer för vidareändning till allmänheten. Kommunikationssatellitens signaler har relativt låg frekvens. De kan därför inte uppfångas direkt av allmänheten, utan antenner behövs med diametrar om cirka 30 meter.¹³

Satellittekniken gör det däremot möjligt för två markstationer att kommunicera med varandra, så snart de befinner sig inom satellitens spridningsområde. En sändning från en markstation kan tas upp inom satellitens hela täckningsområde, oavsett om signalerna är avsedda för en viss mottagare. I princip får dock inte någon annan än den tänkte mottagaren ta emot signalerna.

Regler om skydd för kommunikationssatellitens signaler finns bl a i den speciella s k Satellitkonventionen, antagen i Bryssel 1974.¹⁴ Genom denna åtar sig en stat att förhindra distribution, inom eller från staten,

¹⁰ Se även vidare SOU 1984:65 s 139 ff; Europarådets MM JU (84) 2 s 2 ff; för definitioner av "broadcast" som ej helt överensstämmer med ITU — se Bernkonventionens Art 10 bis; Romkonventionens Art 3 (f), och Satellitkonventionen (1974)

¹¹ Se vidare nedan 2.2.3; samt SOU 1984:65 s 36 ff; The Economist, 10 Jan 1987 s 74 f

¹² Se SOU 1984:65 s 138

¹³ Se a bet 136

¹⁴ Convention relating to the distribution of programme-carrying signals transmitted by satellites

av sändningar till mottagare för vilka sändningarna inte är avsedda. Varje stat får själv bestämma hur konventionsåtagandet skall uppfyllas. Konventionen spelar dock ännu så länge en förhållandevis liten roll för skyddet av satellitsignaler, eftersom den hittills endast har tillräkts av Italien, Västtyskland och Österrike. Den gäller vidare uteslutande kommunikationssatellitsignaler.¹⁵

Skyddsregler för kommunikationssatelliter finns även till viss del i ITUs radioreglemente.¹⁶ Radioreglementets regler är dock så utformade att en enskild stat själv kan bestämma huruvida signaler inom satellitens täckningsområde skall få fångas upp och utnyttjas, i exempelvis kabelsändningar inom landet. Finland, Norge och Schweiz har i enlighet med de formuleringarna sedan länge givit tillstånd för kabelspredning av kommunikationssatellitsignaler över sitt territorium. Även i Sverige har viss sådan verksamhet pågått i experimentsyfte till och med 1985. Genom 1985 års lagstiftning om kabelsändningar (1985:766) har möjligheten att plocka ner satellitsignaler fått ökad aktualitet.

Det finns hittills inga överenskomna planer för exakta banpositioner och sändningsfrekvenser för kommunikationssatelliter. Sådana torde dock i framtiden bli nödvändiga för att undvika störningar. För närvarande finns ett antal FFS-system igång, exempelvis International Telecommunications Satellite Organisation (Intelsat) och Intersput.

Beträffande begränsningar i utnyttjandet av kommunikationssatellitsignaler för kabelsändningar bör uppmärksammas Art 11 bis, Bernkonventionen för skydd av litterära och konstnärliga verk. Genom artikeln kan ett skydd över gränserna upprätthållas för upphovsrättsliga verk.¹⁷ Utnyttjande kräver upphovsmannens tillstånd. Det är därvid inte heller tillåtet att införa tvångslicenser i den nationella lagstiftningen.¹⁸

Ytterligare bör uppmärksammas att vissa företag har skydd för sina sändningar enligt den s k Europeiska tv-överenskommelsen.¹⁹ Denna överenskommelse utgör bl a basen för det s k Eurovisionssystemet, men har även relevans för kabelspredning.²⁰

¹⁵ Se vidare Europarådets MM-JU (84) 2 s 10, 30, 35, 54

¹⁶ Se reglerna 1992 och 1993

¹⁷ Här tas inte alla vidare upp de problem som sammanhänger med upphovsrättigheter i relation till satellitprogram. Dessa är dock föremål för omfattande internationella diskussioner och diverse oklarheter. Vissa rekommendationer av Europarådets ministerkommitté kan väntas

¹⁸ Se SFS 1986:367; jfr även DsJu 1985:7 med förslag till ändringar av den svenska upphovsrättslagen i samband med kabelsändningar

¹⁹ European Agreement on the Protection of Television Broadcast, Strasbourg 1960

²⁰ Se vidare Europarådets MM-JU (84) 2 s 30, 35, 47, 54, 57

Överenskommelsen ger ett skydd för radio- och tv-företag mot andras utnyttjanden av trådlösa eller trådbundna vidaresändningar. Bl a Sverige har därvid utnyttjat överenskommelsens reservationsmöjligheter. Denna innebär att överenskommelsen endast tillämpas mot radioföretag som både bildats inom en fördragsslutande stats territorium och företar sina sändningar från samma stats territorium.

2.2.2 DIREKTSÄNDANDE SATELLITER

Direktsändande satelliter kallas även rundradiosatelliter. Dessa sänder med en sådan hög frekvens att mottagning kan ske direkt av hushållen med en relativ billig utrustning. De närmaste årens utveckling anses ytterligare komma att förbättra och förbilliga mottagningsmöjligheterna.

För att undvika störningar på skilda länders rundradiosändningar har inom ITU speciella frekvenser utarbetats, enligt den s k WARC-planen 1977.²¹ WARC-planen går i huvudsak ut på att varje europeiskt land tilldelas en egen satellitposition och fem tv-kanaler. Tanken är att länderna skall utnyttja de direktsändande satelliterna för nationella behov. Den så antagna planen gäller fr o m den 1.1 1979 och 15 år därefter.

I Art 33 ITU-konventionen uttalas att fördelningen av frekvenser är bindande för medlemsstaterna. Även föreskriften i Art 35 är bindande, om att skadliga störningar i andras sändningar inte får företagas. Enligt dessa frekvensplaner skall de direktsändande satelliterna vara riktade mot huvudsakligen den stats territorium som svarar för sändningen. Men eftersom ländergränser och sändningsomfång inte överensstämmer till form och storlek, förekommer ett betydande s k overspill, dvs att sändningarna också når in över andra länders territorium.

Ett land får inte *rikta* sina sändningar mot ett annat land. Men om landet använder sig av sina, enligt WARC-planen, tilldelade frekvenser kan det inte bli anklagat för brott mot ITU-reglerna av ett land som täcks in av sändningen – och detta gäller även om intäckningen varit avsedd. WARC-planen räknar nämligen med overspill-effekterna. Mottagningen inom det ofta inte obetydliga overspill-området är dock

²¹ World Administrative Radio Conference, Genève 1977, International Telecommunications Union, Final Acts of the World Administrative Radio Conference, for the Planning of the Broadcasting Satellite Service., Genève RE III/1982, sign den 13.2 1977, i kraft 1.1 1981, giltig t o m 31.12 1993; Se även United Nations Space Activities and Resources Review 1977 s 39; jfr även nedan 4.2 betr SPACE WARC

inte lika tillförlitlig som inom satellitens egentliga täckningsområde.

En satellit kan inte låsas fast i ett visst läge. Det är skälet till att frekvensplanerna godtar en svängning om $0,1^\circ$. Denna representerar emellertid inte ett oväsentligt område. Det motsvarar ungefär Sveriges yta.²² Med bättre mottagningsantennor, som har större känslighet än dagens, ökar mottagningsområdet och kvaliteten²³.

Det finns inga särskilda restriktioner i ITUs radioreglemente beträffande program som kommer från direktsändande satelliter.²⁴ Dessa program kan alltså tas emot fritt av envar. Som ovan framkommit godtas även kollektiv mottagning av rundradiosändningar enligt radioreglementet. Det betyder att kabelspridning av program från direktsändande satelliter kan äga rum fritt.²⁵

Till detta kan läggas att 3 § radiolagen (1966:755) uttalar att var och en har rätt att inneha och använda anordning för mottagning av rundradiosändning. Enligt radiolagstiftningen är alltså individuell mottagning av satellitprogram helt fri i likhet med varje rundradiosändning, dvs varje kommunikationstjänst som är avsedd att mottas *direkt* av allmänheten.²⁶ Ingenting hindrar heller en enskild person att inneha mottagningsutrustning som avser kommunikationssatelliter. Däremot kan sådan mottagning riskera att göra intrång i vissa upphovsmannarättigheter.²⁷

2.2.3 ETABLERING OCH UTBYGGNAD AV SATELLITSYSTEM

Det har under senare år sammanställts en mängd prognoser över den framtida utvecklingen på satellitområdet.²⁸ Såväl den tekniska utvecklingen som den industriella när det gäller satellitprojekt tycks gå dels snabbt, dels ryckvis. Det har gjort att de planer och prognoser som presenterats efter kort tid har försmått som föråldrade och krävt revidering.²⁹

Nya uppgifter visar att vad beträffar planerna för de *direktsändande*

²² Se SOU 1984:65 s 137 jfr även tabellen nedan

²³ Se NEK 1984:11 s 90

²⁴ Jfr ovan betr reglementets regler för kommunikationssatellitsignaler

²⁵ Se SOU 1984:65 s 141

²⁶ Se prop 1966:149 s 36

²⁷ Se exv. F Addison i Media Law and Practice 2/1985 s 157 ff

²⁸ Se exv SOU 1984:65 s 35 ff; NEK 1984:11 s 16 ff; P G Holmlöv, C L Julander: Reklam i satellit-tv.

²⁹ Se exv P G Holmlöv, C L Julander: Reklam i satellit-tv allt närmare, som är en revision av samma författare o a studie från 1984.

Overspill i Europa

Austria	German, Swiss, Italian
Belgium	RTL, German, Dutch, French, British on the coast. All boosted by CATV operators
Denmark	Southern third covered by German, Northern half by Swedish and some Norwegian.
Finland	Swedish, Russian, and Norwegian in Northern parts. (STL taken on cable).
France	RTL, Belgian in the North; TMC and Italian in the South; German in East.
Germany	In frontier regions only, RTL, French, Belgian, Danish, Austrian and East German
Greece	—
Iceland	—
Ireland	British and Northern Irish
Italy	Border areas only, Swiss, Austrian, TMC and French.
Luxembourg	Total penetration, Belgian, French and German.
Netherlands	Belgian, German, French, Danish, British on the coast. CATV not allowed to boost broadcasts from one area to another.
Norway	Swedish, Danish in the Southern part (STL taken on cable).
Portugal	Spanish in frontier regions.
Spain	French and Portuguese in frontier regions only.
Sweden	Norwegian. Finnish; Danish in South.
Switzerland	German, French, Italian (STL taken on cable).
United Kingdom	Irish in Ulster and Wales.

Källa: European Association of Advertising Agencies: A Manual. New Communications Developments, November 1983 s 17 (Annex 6), cit fr COM (84) 300 Final s 333 (Annex 2)

satelliterna har vissa förseningar inträffat, och de två planerade brittiska direktsändande satelliterna Unisat ser ut att inte bli av över huvud taget. Nu är emellertid prognosen att fortfarande fyra à fem sådana satelliter kommer att vara uppskjutna före 1990, nämligen först och främst de direktsändande fransk-tyska TDF-1 och Tele-Sat samt den nordiska Tele-X, är beräknad att skjutas upp 1987. ESAs satellit, Olympus, är också planerad till 1987. En reserv till TDF-1, TDF-2, kommer troligen också att sättas i drift. Detta gör tillsammans ett tiotal kanaler.³⁰

Den europeiska samarbetsorganisationen, Eutelsat, håller vidare på att utreda ett nytt satellitsystem för 1990-talet. Detta skall, om det blir av, kunna möjliggöra direktmottagning i hela Europa med hanterliga an-

³⁰ Se P G Holmlöv, C L Julander Reklam i satellit-tv allt närmare s 9 f

tenner, som inte beräknas kosta mer än cirka 5.000 kronor. Detta nya projekt avser en s k medeleffektsatellit, alltså vad man skulle kunna benämna en ny generation, och planer på sådana medeleffektsatelliter diskuteras också på flera andra håll i Europa.³¹

Antalet beräknade *kommunikationssatellitkanaler* i Europa anses nu komma att uppgå till närmare 200, mot tidigare uppskattat ett 50-tal färre. Tidigare har också ansetts att kommunikationssatellitsändningar inte i någon nämnvärd utsträckning skulle kunna tas emot av enskilda, eftersom en ganska komplicerad och dyrbar mottagarutrustning har krävts. Det förefaller emellertid för närvarande som om den situationen håller på att förändras. Redan idag säljs ett par skilda, ganska små parabolantennor avsedda för individuell mottagning, och denna marknad kan komma att öka snabbt. Sker så kommer naturligtvis också utrustningarna, som idag ligger på fem à sex tusen kronor, att bli billigare.³²

Av de tolv tv-kanaler som för närvarande distribueras till Europa via kommunikationssatelliterna Eutelsat-1 och Intelsat-V är hälften bärare av reklam. Den största av dessa reklamfinansierade kanaler, Sky-Channel, nådde 1986 cirka 55 miljoner hushåll i Europa. Det är också framför allt denna satellitkanal som tas emot i Sverige.

Tendensen tycks alltså vara att gränserna mellan kommunikationssatelliter och direktsändande satelliter i praktiken suddas ut, samtidigt som etableringen av nya satelliter och sändningsföretag snabbt tycks öka. De flesta av de nya tv-kanalplanerna är baserade på reklamfinansiering.³³

2.3 KABEL

Kabel-tv bygger på spridning av tv-program via s k bredband. Dessa kan utformas på skilda sätt.³⁴ Kabeltekniken möjliggör den samtidiga sändningen av ett stort antal program. En väsentlig skillnad i förhållande till radiosändningar eller signaler från direktsändande satelliter är att den som kontrollerar kabelnätet också kontrollerar vad som kan tas emot.

³¹ Se P G Holmlöv, C L Julander a a s 10; The Economist, 10 Jan 1987 s 75 f

³² Se P G Holmlöv, C L Julander a a s 11 f

³³ Jfr även News Media AB: Bilaga till SvD 1986

³⁴ Se exv SOU 1984:65 s 123 ff, 159 ff

Det finns för närvarande i Västeuropa cirka 600.000 skilda kabelnät. Mer än hälften av dessa omfattar emellertid endast mindre än 100 hushåll.³⁵ Belgien har den högsta utbyggnaden. Där nås cirka 80 procent av hushållen via kabel. Också Danmark är förhållandevis utbyggt för kabel. Mer än 50 procent av de danska hushållen är uppkablade. I Tyskland omfattar kabelnäten något mindre än hälften av hushållen, i Storbritannien cirka 15 procent. I Sverige är cirka hälften av hushållen anslutna till en form av kabelnät, nämligen centralantennanläggningar.³⁶

Kabelnätbyggnaden i Europa, USA, Japan och Australien 1985
(Andel uppkablade hushåll)

<i>Country</i>	<i>CATV</i>	<i>MATV</i>	<i>Total</i>
Belgium	79	5	84
Holland	44	15	59
Switzerland	26	10	36
Ireland	25	2	27
Denmark	10	50	60
Norway	13	14	27
Austria	8	3	11
UK	8	5	13
Finland	5	37	42
Germany	5	37	42
France	3	39	42
Sweden	3	48	51
Greece	0	0	0
Italy	0	0	0
Portugal	0	0	0
Spain	0	0	0
USA	—	—	45
Japan	—	—	10
Australia	—	—	0

Källa: Lintas, cit i Media Perspektiven 3/83 s 146

När det gäller typer av sändningar kan två skilda iakttagas. För det första förekommer så kallade passiva kabelsändningar. Dessa innebär att kabeln endast fungerar som en antennförstärkare till vad som sänds i etern. Signalerna fångas upp och förmedlas samtidigt i oförändrad form via kabeln till mottagarna. Den andra typen brukar benämnas "aktiv" och innebär en självständig sändare med egen programsättning och eget

³⁵ Se P Whitten i Mediaperspektiven 3/83 s 233 f

³⁶ Se SOU 1984:65 s 4; samt nedanstående tabell

programinnehåll.³⁷ I Sverige har den senare typen benämnts egensändningar, medan den förra vidareändning.³⁸

Oavsett om materialet i kabelsändningar är aktivt eller passivt, och oavsett om materialet kommer från utländska eller inländska sändningar, måste kabelspridning grundläggande betraktas som en inhemsk sändning som faller under de nationella lagarna. Detta får anses vara utgångspunkt också vid omedelbar oförändrad vidareändning av utländska program. Situationen är dock inte så entydig som det här kan förefalla, och skall diskuteras vidare nedan.

2.3.1 OLIKA TYPER AV KABELNÄT

Kabelnät kan vara stora och små, och de kan utformas på olika sätt. Kabelnät kan vara avsedda att fylla få eller många funktioner, ge en- eller tvåvägskommunikationsmöjligheter och omfatta ljud, bild och text.³⁹ Här skall endast nämnas om några sådana funktioner som är av betydelse just för frågan om mottagarlandets nationella regler tillämplighet på olika typer av sändningar som innehåller reklam.

Kabelnätet kan ha en *centralantennfunktion*, dvs användas för vidareändning av program som av den ursprunglige sändaren är avsedda att tas emot direkt av allmänheten.⁴⁰ Det kan alltså vara fråga om sändningar från Sveriges Radio eller från något utländskt företag. Enligt 5 § tredje stycket radiolagen är det tillåtet att sända sådana direktsignaler vidare till mottagare inom fastighet som är ansluten till centralantennanläggningen. Själva antalet fastigheter spelar därvid ingen roll, två eller tvåusen ändrar inget.

Vidare kan kabelnätet användas för *samtidig och oförändrad vidare-spridning* av program som mottagits från kommunikationssatelliter. Sådana sändningar är inte att betrakta som rundradiosändning, utan som trådsändning, med den svenska radiolagens nya terminologi. De kommer alltså inte att omfattas av den fria vidare-spridningsrätten, eftersom rundradiosändningen först tar sin början i kabelnätet. Motsvarande gäller program som har tagits emot från radiolänk.⁴¹

³⁷ Betr "aktiv" och "passiv" sändning – se EG-domstolen case 155/73, (1974) ECR s 409 – Sacchi

³⁸ Se 2 § kabellagen; SOU 1984:65 s 143

³⁹ Se vidare exv a bet s 159 ff, 261 ff

⁴⁰ Se a bet s 261

⁴¹ Se a bet s 261 f; samt vidare nedan 6.5.2

En tredje användning av kabelnät är för *lokala egensändningar*. Dessa kan bestå av allehanda material: egen producerat, inspelat, filmer etc. Också dessa sändningar är att betrakta som sådana radiosändningar som kräver tillstånd enligt svensk rätt, om de vänder sig till mer än "75 bostäder", eller sändningen inte avser en sluten krets i radiolagens bemärkelse.⁴²

2.3.2 UTVECKLINGEN I SVERIGE

Praktiskt taget varje svenskt hushåll beräknas ha en eller flera radiomottagare. Av landets hushåll beräknas vidare cirka 96–97 procent ha tv, därav 80 procent färg-tv.⁴³ Det svenska tv-innehavet är därmed något högre än det europeiska genomsnittet på 95 procent.⁴⁴

I cirka 800.000 svenska hushåll finns videospelare, och det antalet beräknas öka. Aktuell statistik visar att mindre än tio procent av befolkningen ägnar sig åt videotittande, medan mer än 75 procent ser på tv.⁴⁵

Idag ser en svensk på tv i genomsnitt två timmar om dagen. Internationellt är den siffran låg. Men med ett större kanalutbud kommer sannolikt den genomsnittliga tittartiden att öka med cirka en halvtimme. Framför allt antas yngre män komma att öka sitt tv-tittande. Samtidigt antas videotittandet komma att minska.⁴⁶

De vid halvårsskiftet 1986 cirka 100.000 kabelanslutna hushållen motsvarar ungefär tre procent av samtliga 3,2 miljoner. Kabelanslutningen antas emellertid att öka kraftigt under de kommande åren. Siffran 1.000.000 nämns för 1990.⁴⁷ Också antalet tillgängliga kanaler antas öka kraftigt.

Redan idag kan de svenska kabelnäten vidaresända 11 kanaler. Före 1988 skall lika många ytterligare tillkomma.⁴⁸ De idag tillgängliga kanalerna är: Sky Channel, World Net, Horizont, Filmnet, Screen Sport/Life Style/Arts Channel, Cable News Network och Superchannel. Drygt hälften av dessa innehåller reklam. Men reklamen anses inte ha någon större betydelse för den genomsnittlige konsumenten. Det handlar endast om cirka en minuts tittande per dag.⁴⁹

⁴² Se a bet s 262

⁴³ Prop 1985/86:99 s 13

⁴⁴ Jfr BEUC Actualités/News, mai 1986 s 11

⁴⁵ A prop s 21

⁴⁶ Se DsU 1986:4, ref i R&D 1986:23 s 7

⁴⁷ Se intervju med J-O Gurinder i SvD 10.8 1986

⁴⁸ SvD 2.7 1986

⁴⁹ Se DsU 1986:4, cit ibid

Under 1987 väntas ytterligare kanaler tillkomma, bl a fyra västtyska och tre franska, vilka blir möjliga att vidareända i svenska kabelnät. Speciellt riktade till svenska och nordiska hushåll är vidare dels den planerade Tele-X med en finsk, isländsk, norsk respektive svensk kanal, dels tre privata projekt: Kinnevik, VIP Skandinavien och Nordisk Television med vardera en kanal. Sammanfattningsvis kommer ungefär en fjärdedel av svenskarna kring år 1990 att regelbundet ha kontakt med utländska tv-kanaler som också innehåller reklam. Den genomsnittlige tittaren kommer då att mötas av reklam i en till sex minuter per dag.⁵⁰

2.3.3 NYA MÖJLIGHETER

Tidigare har uppfattningen varit att utbyggnaden av kabelnät endast lämpar sig för orter med minst omkring 2.000 hushåll. Detta betydde att kabelutbyggnaden i Sverige i vilket fall inte skulle komma att omfatta de cirka 600.000 hushållen i tätorter med endast 100–1.999 hushåll samt de drygt 500.000 svenska glesbygdshushållen. Det står emellertid nu klart att kabel-tv kommer att kunna byggas ut även i de minsta svenska tätorterna.⁵¹

Vad som har ställt de tidigare beräkningarna på ände är den snabba utvecklingen av de s k medeldistans- eller medeleffektsatelliterna. Denna nya satellitgeneration beräknas nu att tas i drift före 1990. Medeldistanssatelliterna sänder, som ovan nämnts, med högre signalstyrka än dagens kommunikationssatelliter. Därmed räcker det med endast cirka 15 hushåll i ett nät för att nätet skall vara ekonomiskt försvarsbart. I de minsta centralantennsystemen krävs endast en parabol för att ta emot signalerna från en medeldistanssatellit, och ett sådant system kan ta emot över tio satellit-tv-kanaler. Detta öppnar möjligheter för även villaägare att slå sig samman.

Det är de västeuropeiska televerkens samarbetsorganisation, Eutelsat, som nu har satsat på till att börja med tre medeldistanssatelliter. Varje satellit har en kapacitet om 12 kanaler, och en god mottagningskvalitet skall kunna erhållas med en parabol på mellan en och en halv meter i diameter. Eutelsat, som räknar med att ha tre eller fyra medeldistanssatelliter i drift över Europa på 1990-talet, är den dominerande tv-distributören till kabelnät i Västeuropa. Sky Channel, Music Box, TV 5 m fl satellitkanaler distribueras via samarbetsorganisationen.

⁵⁰ Se a utredn, cit ibid; samt SvD 2.7 1986

⁵¹ Se SvD 4.7 1986

Främsta satellitsända kanaler i Europa

Origine	Principaux Actionnaires	Satellite	Pays convertis	Financement	Programmes	Durée	Audience
Sky Channel (Royaume-Uni)	Satellite tv	ECS1	Aut, Bel, Dan, Finl, Suède, PBas, Nor, RFA, RU, Suisse, France	Publicité	Variétés, sports feuilletons	10h par jour	4 millions
Music Box (Royaume-Uni)	Thorn Emi/Virgin	ECS1	Finl, RFA, PBas, Suède, RU, Suisse, Dan, Belg.	Publicité	Musique Pop	18h par jour	2,6 millions
Children's Channel (Royaume-Uni)	Thorn Emi	Intelsat 5	Royaume-Uni	Publicité	Emis. pour enfants	8h par jour	130.000
Première (Intelsat 5)	Chaîne à péage						
Screensport (Intelsat 5)	Chaîne à péage						
Mirrorvision (ECS 1)	PKSP APF, édit. de presse	ECS 1	R.F.A.	Publicité	Généraliste	12h par jour	1,2 million
SAT 1 (R.F.A.)							
3 SAT (R.F.A.)	ZDF, ORF, SRG	ECS 1	RFA, Aut, Suisse, Projet: RDA, Norv.	Fonds publ.	Sélection des 3 chaînes	6h par jour	900.000 (potentielle)
Téléclubs (ECS 1)	Chaîne à péage						
TV5 (France)	TF1, A2, FR3, SSR, RTBF	ECS 1	Belg, Finl, Fr, Norv, PBas, RFA, RU, Suède, Suisse, Aut, Dan.	Fonds publ. Parrainage	Sélection des 5 chaînes	3h.30 par jour	2,7 millions (potentielle)
FilmNet/ATN (ECS 1)	Chaîne à péage						
RTL - Plus	60% RTL	ECS 1	RFA	Publicité	Généraliste		800.000 (potentielle)
(Luxembourg)	40% Bertelsm.		(Autr. en projet)		Information		
CNN	Turner Broadcas-ting syst.	Intelsat 5	Hôtels européens		24h/24		
(Eats-Unis)	USIA (US Information Agency)	ECS 1	Belgique, RU	Fonds publ.	Généraliste	2h/week end	245.000
Worldnet	Eiat						
(Eats-Unis)							
RAI Uno (Italie)		ECS 1	Belgique	Publicité	Généraliste	13h par jour	275.000
TV soviétique (URSS)	ARD/NOS/RTE/RAI	Gorizont ECS 1	J	Fonds publ.	Généraliste Cinéma, distraction	3h par jour	
Olympus (Pays-Bas)							

Källa: 30 jours d'Europe, n° 331, Février 1986, cit fr BEUC Actualités/News, mai 1986 s 13

*II GRÄNSÖVERSKRIDANDE REKLAM
I ETT INTERNATIONELLT
PERSPEKTIV*

Kap. 3

YTTRANDE- OCH INFORMATIONSFRIHETERNA

3.1 INTERNATIONELLA INSTRUMENT

Kommunikation är inte bara en mänsklig förmåga. Den kan också betraktas som ett livsvillkor för individen. Kommunikation utgör därtill en av samhällets grundvalar. I alla samhällsbildningar har gällt att information innebär makt. De starka är de som behärskar information och kan kontrollera överföringen av sådan.¹ Därför blir det fria informationsflödet en förutsättning för ett demokratiskt samhälle.²

Det var alltså naturligt att informationsfriheten betonades i samband med Förenta Nationernas tillkomst 1945/46. Detta belyses av Art 55 i FNs stadga, antagen den 26 juni 1945:³

”I syfte att skapa de stadgade förhållanden och det välstånd, som äro nödvändiga för fredliga och vänskapliga, på aktning för principen om folkens rättigheter och självbestämmanderätt grundade förbindelser mellan nationerna, skall Förenta Nationerna främja: . . . c) allmän aktning för och respekterande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla . . . ”

I Resolution 59 (1), 1946 uttalar generalförsamlingen vidare att ”freedom of information is a fundamental human right to which the United Nations is consecrated.”

FNs allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna av den 10 december 1948 antogs enhälligt av generalförsamlingen. Art 19 lyder:

”Envar har rätt till åsiktsfrihet och yttrandefrihet. Denna rätt innefattar frihet för envar att utan ingripande hysa åsikter och frihet att söka och mottaga och sprida upplysningar och tankar genom varje slags uttrycksmedel och utan hänsyn till gränser.”

¹ Se UNESCO: The right to communicate s 9

² Se Handyside v UK, Publ. of ECHR Series A No 24 (1976) och Sunday Times v UK, Publ. of ECHR Series A No 30 (1979)

³ Prop 1946:196, SÖ 1946:1

FN-förklaringen är inget bindande instrument. Men den måste tillskrivas stor politisk betydelse. Detsamma kan på regional nivå anföras beträffande Helsingforsdeklarationen angående säkerhetsskapande åtgärder i Europa av den 1 augusti 1975.⁴ I Helsingfors uttryckte de deltagande staterna speciellt sina avsikter att förbättra informationsflödet, öka tillgången till och utbytet av information i samarbete över gränserna. Informationsfriheten kan dock inte anses komma till särskilt starkt uttryck i Helsingforsdeklarationen.⁵

På samma, icke förpliktigande men ändå, betydelsefulla sätt måste exempelvis UNESCOs mediedeklaration från 1978 betraktas.⁶ I Art II första stycket uttalas:⁷

”The exercise of freedom of opinion, expression and information, recognized as an integral part of human rights and fundamental freedoms, is a vital factor in strengthening of peace and international understanding.”

3.1.1 DE BINDANDE FRI- OCH RÄTTIGHETSKONVENTIONERNA

Bindande dokument som uttrycker informations- och yttrandefriheterna är däremot dels regionalt den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna av den 4 november 1950,⁸ dels FNs Internationella konvention om medborgarliga och politiska rättigheter, antagen den 16 december 1966.⁹

Europarådet bildades 1949 i syfte att skapa en större enighet och öka samarbetet mellan Europas nationer. Organisationen räknar 21 medlemmar: Belgien, Cypern, Danmark, Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland, Grekland, Island, Irland, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Norge, Portugal, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Sverige, Turkiet och Österrike. Europarådet kan befatta sig med alla slags ärenden utom försvarsfrågor. Men traditionellt har speciell

⁴ Se COM (84) 300 Final s 38; ZAW: Werbung über Satelliten s 47

⁵ Se C A Colliard s 152

⁶ The UNESCO declaration on the mass media of 28 November 1978

⁷ UNESCO-Doc 20/C/PRG/IV/2 av den 28.11 1978; UNESCO: Records of the General Conference. Twentieth Session 1978. Vol 1: Resolutions s 100 ff

⁸ Prop 1952:165; SÖ 1952:35; prop 1964:87, SÖ 1964:10, 1966:34 – de senare angående Europadomstolen

⁹ Prop 1971:25, SÖ 1971:42

vikt i Europasamarbetet lagts vid förbättrandet av de mänskliga rättigheterna och bevarandet av den parlamentariska demokratin.

Den europeiska rättighetskonventionens (nedan kallad Europarådskonventionen) Art 10 första stycket lyder:¹⁰

”Envar skall äga rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att mottaga och sprida uppgifter och tankar utan inblandning av offentlig myndighet och oberoende av territoriella gränser. Denna artikel förhindrar icke en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografiföretag.”

Första och andra styckena av Art 19 den Internationella FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter lyder:

”1. Envar ska äga rätt till åsiktsfrihet.

2. Envar ska äga rätt till yttrandefrihet; denna rätt innefattar frihet att oberoende av gränser söka, mottaga och sprida uppgifter av varje slag i tal, skrift eller tryck, i konstnärlig form eller genom annat valfritt uttrycksmedel.”

Till denna del har alltså FN-konventionen en något vidare skrivning än Europarådskonventionen. I sak kan dock konventionernas uttryckta fri- och rättigheter så här långt betraktas som relativt likvärdiga.

3.1.1.1 Inskränkningar

Problemet med fri- och rättigheter i ett organiserat samhälle är emellertid att de, för att bli meningsfulla, måste innefatta en sammansmältning, eller en hierarki, av friheter och begränsningar.¹¹

Detta återspeglas i andra respektive tredje stycket av de ovannämnda konventionerna. Art 10 andra stycket Europarådskonventionen lyder:

”Enär utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter må de underkastas sådana förmöreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder, som äro angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle äro nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, den territoriella integriteten, den allmänna säkerheten, förebyggandet av oordning eller brott, skyddandet av hälsa eller moral eller av annans goda namn och rykte eller rättigheter, förhindrandet av att förtroliga underrättelser spridas, eller upprätthållande av domstolarnas auktoritet och opartiskhet”.

¹⁰ Jfr även Europarådets deklaration av den 29 april 1982

¹¹ Jfr även UNESCO: The right to communicate s 22

Motsvarande tankar uttrycks i tredje stycket Art 19 av FN-konventionen:

"3. Utövat av de i mom 2 i denna artikel avsedda rättigheterna medför särskilda skyldigheter och särskilt ansvar. De må därför underkastas vissa inskränkningar, men endast sådana som är angivna i lag och som är nödvändiga:

- a) för att respektera andra personers rättigheter eller anseende;
- b) för att skydda den nationella säkerheten, den allmänna ordningen ("Ordre public"), den allmänna hälsovården eller sedligheten."

En jämförelse av begränsningarna enligt dessa bägge skrivningar leder för det första till iakttagelsen att de visserligen i stort uttrycker samma sak. Men vid närmare betraktande framgår att Europarådskonventionen genom sin större precisering ger mindre utrymme för skönsmässighet. FN-konventionen talar bl a om "nödvändiga" inskränkningar, medan Europarådskonventionen talar om inskränkningar som "i ett demokratiskt samhälle äro nödvändiga".

"I ett demokratiskt samhälle" betonar nämligen att det inte ankommer bara på respektive stat att själv bedöma huruvida en viss inskränkning är "nödvändig". Detta skall i stället ske enligt en generell europeisk norm.¹²

Ett sådant påstående blir även realistiskt med tanke på existensen av den Europeiska Domstolen för mänskliga rättigheter. Denna prövar i det konkreta fallet vad som erfordras för att konventionsvillkoren skall anses vara uppfyllda.¹³ Domstolen har också uttalat att Europarådskonventionen har ett i förhållande till medlemsstaternas lagstiftning självständigt innehåll.¹⁴

"Nödvändiga" torde i bägge konventionerna syfta till att uttrycka att begränsningar av informationsfriheten endast skall komma i fråga när ett pressande behov föreligger.¹⁵ Endast de uppräknade syftena kan rättfärdiga en inskränkning.¹⁶

Ytterligare en iakttagbar skillnad är att medan Europarådskonventionen talar om lagstadgade begränsningar i syfte att förebygga oordning

¹² Se ECHR *Sunday Times v UK* a o

¹³ Jfr även COM (84) 300 Final s 187

¹⁴ Se *Öztürk v Federal Republic of Germany*, Publ. of ECHR 1984 Series A No 73 §§ 52–53

¹⁵ Jfr COM (84) 300 Final s 186 m hänv *Handyside v UK* a o § 48, 49, 50; *Sunday Times* a o *ibid*

¹⁶ Se vidare *Sunday Times v UK* a o *ibid*; samt kommissionens rapport av den 8.1 1960 – *De Becker v Belgium*, Årsbok 2 s 214, 1 EHRR s 43 spec § 263

(”prevention of disorder”), talar FN-konventionen om sådana regler till skydd för den allmänna ordningen (”ordre public”). Det har framhållits att de valda formuleringarna inte torde vara slumpmässiga.¹⁷

Det i Europarådskonventionen formulerade skyddet mot oordning kan därför varken generellt eller specifikt åberopas till skydd för ett lands kulturella, sociala eller ekonomiska ordning. Oordning skall i stället ses inskränkt till de följande bestämmelserna: brott, moral, hemlig information och domstolarnas opätiskhet.¹⁸ En sådan inskränkt tolkning följer däremot inte av FN-konventionen.

3.1.2 RÄTTEN TILL KOMMUNIKATION

I detta sammanhang skall även nämnas att Europarådets ministerkommitté den 29 april 1982 har antagit en deklaration om informations- och yttrandefrihet.¹⁹ Där slås i inledningen (I) bl a fast att:

1. informations- och yttrandefrihet är fundamentala principer i en äkta demokrati. . . ;
4. informations- och yttrandefrihet är nödvändig för den sociala, ekonomiska, kulturella och politiska utvecklingen av varje individ. . . ;
5. den fortsatta utvecklingen av informations- och kommunikationsteknologi skall, oavsett gränser, verka för att uttrycka, söka, mottaga och sprida information och upplysningar, varifrån de än kommer. . . ;
8. det fria informationsflödet och omfattande utbyte av all slags information över gränserna är viktiga faktorer för internationell förståelse, för att föra samman människor och för det ömsesidiga berikandet av kulturer.

Själva deklarationen uttalar (II) att medlemsstaterna skall sträva mot följande målsättningar beträffande information och massmedier i syfte bl a att:

- skydda vars och en rätt i enlighet med konventionens Art 10 (1);
- avstå från censur eller kontroll av informationsprocesser;
- stödja det internationella samarbetet och genom offentliga och privata kanaler, med det fria informationsflödet för ögonen, verka för att effektiva kommunikationsstrukturer byggs upp.

¹⁷ Se COM (84) 300 Final s 149

¹⁸ Ibid

¹⁹ Declaration on the Freedom of Expression and Information

Resolution innehåller slutligen ett antal uppmaningar att intensifiera samarbetet på informations- och medieområdet (III).

Samtidigt som de internationella instrumenten betonar informations- och yttrandefriheterna, har det kanske allt mer börjat stå klart att rätten till *kommunikation* är en väl så viktig rättighet vid sidan om den grundläggande informationsfriheten. Detta framgår av Europarådets ministerkommittés deklaration. Rätten till kommunikation och uppbyggnaden av kommunikationsstrukturer består nämligen inte som yttrande- eller informationsfriheterna av envägsrättigheter, utan av tvåvägs.²⁰

Denna rätt till tvåvägskommunikation har formulerats som:

1) en rätt att tala och 2) en rätt att bli hörd, 3) en rätt till svar och 4) en rätt till genmäle, 5) en rätt till att lyssna och 6) en rätt att se samt 7) en rätt att bli sedd, 8) en rätt att uttrycka sig i skrift eller tryck, 9) en rätt till konstnärlig uttrycksfrihet och 10) en rätt att vara selektiv.²¹

Det kan dock knappast hävdas – FN-deklarationen, FN-konventionen och UNESCO-deklarationen till trots – att det fria informationsflödet är en allmänt omfattad folkrättslig princip.²² Däremot är informationsfriheten en regionalt omfattad folkrättslig princip i västvärlden.²³ Denna får dessutom ökad betydelse i Europa, genom att en domstol är knuten till Europarådskonventionen.

I domstolen och inom kommissionen för de mänskliga rättigheterna, som utreder inkomna anmälningar, pågår en uttolkning och en utveckling av de principer som uttryckts i konventionen. Det skall därvid uppmärksammas att omfattningen av yttrande- och informationsfriheterna inte är något en gång för alla givet. Bland annat spelar de tekniska förutsättningarna en inte oväsentlig roll för en över tid förändrad uppfattning.

3.1.3 KOMMERSIELL REKLAM OCH ART 10 EUROPARÅDSKONVENTIONEN

Det torde kunna ifrågasättas i vilken utsträckning Europarådskonventionens författare har tänkt på just reklam vid utformningen av Art 10. I första hand är artikeln naturligtvis tillkommen för att skydda filosofiska, vetenskapliga, religiösa och politiska meningsyttringar. Men samti-

²⁰ Se UNESCO: The right to communicate s 11 ff

²¹ Se a a s 19 m hänv i not 9

²² Jfr dock D M Potter s 5 ff

²³ Se A Bueckling i NJW 1981 s 1117

digt är alla slags yttranden skyddade, oberoende av värde och betydelse.²⁴ Konventionen genomsyras av grundtanken att informationsfrihet skall medges i så stor utsträckning, och med så stor variation, som möjligt. Dessa friheter skall endast kunna begränsas i vissa väldefinierade fall. Till dessa hör inte reklam som sådan.

Eftersom reklam bl a är ett sätt att sprida information och idéer, vilket är sådant som omfattas av Art 10, har uppfattningen länge varit att också kommersiella meddelanden omfattas av artikeln. Detta har senare blivit bekräftat genom fallet inför kommissionen för de mänskliga rättigheterna, *Scientologi-kyrkan v Sweden*.²⁵ I fallet *Scientologi-kyrkan* intog kommissionen ståndpunkten att reklam kunde uppfattas som "commercial speech" inom ramen för den skyddade yttrandefriheten.

Kommissionen uttalade att den inte var "... of the opinion that commercial 'speech' as such is outside the protection conferred by Article 10 (1)..." Utgångspunkten är alltså att reklam omfattas av yttrande- och informationsfriheten i konventionens mening. E contrario kan därmed dras slutsatsen att ett generellt reklamförbud skulle strida mot Art 10 första stycket. Den kommersiella avsikten kan nämligen inte beta ett meddelande dess egenskap av skyddad meningsyttring.²⁶

Kommissionen uttalade emellertid även att det fria flödet av kommersiell information åtnjuter en "lägre grad av skydd" än det fria flödet av andra uppgifter och tankar. Vidare framhölls att konsumenternas rättigheter, alltså konsumentskydd, är sådant som innefattas i begränsningsmöjligheterna enligt andra stycket ("annans fri- och rättigheter"). Även om Europarådskonventionen alltså inte ger utrymme för något generellt reklamförbud, är det förenligt med konventionen att i lag uppställa regler till konsumenternas skydd och på basis av dessa utfärda förbud i det enskilda fallet.²⁷

Hur gränserna till denna "lägre grad av skydd" som anses gälla för reklam skall dras, har kommissionen hittills inte tagit ställning till, och det har även uppfattats som att kommissionen medvetet undvikit att ta ställning till frågan.²⁸ Den kunde exempelvis ha aktualiserats av dom-

²⁴ Se A Lester, D Pannick s 10

²⁵ Decisions & Reports 16 (1979) s 68, dock förklarat inadmissible; se för övrigt även *Liljenberg v Sweden*, Decisions on Admissibility 1 March 1983

²⁶ Se ZAW: Werbung über satelliten, s 20

²⁷ Jfr även COM (84) 300 Final s 143, 149, 192; P Germer s 30, 50

²⁸ Se A Lester, D Pannick s 11, 14

stolen i *Barthold v Federal Republic of Germany*.²⁹ Men så blev inte fallet. Domstolen ansåg inte att det fanns anledning att gå närmare in på huruvida kommersiell reklam omfattas av skyddet i Art 10, eftersom klagan rörde en stoppad tidningsartikel, även om grunden för publiceringsförbudet var just dess reklamliknande effekt.

En särskild utvecklad talan av en domare är dock värd att uppmärksamma. Han yttrar bl a "The issue of commercial advertising was raised only incidentally in the Barthold case, and the Commission and the Court will be called on to rule more directly and comprehensively on the subject".³⁰ Även inom domstolen har alltså bristen på definierade gränser uppfattas som besvärande.

3.1.3.1 Rätten att ta emot information

Som ovan framkommit innefattar de internationella konventionerna och deklarationerna om yttrande- och informationsfrihet rätten såväl att avge information som att ta emot sådan. Enligt Europarådskonventionen får en stat alltså vare sig hindra eller förbjuda mottagning av utländsk rundradiosändning. Det innebär att det inte via nationell rätt går att stoppa någon från att ta emot signaler från direktsändande satelliter i Europarådets medlemsländer.³¹

En sändningsrätt som är begränsad till det egna territoriet strider mot Art 10 första stycket Europakonventionen. Om en stat har accepterat det fria informationsflödet, kan detta inte samtidigt innebära en monopolrätt för de nationella rundradioorganisationerna att bestämma vilken information medborgarna skall få ta emot. Det är nämligen omöjligt att tänka sig ett fritt informationsflöde som innefattar hinder för utländska rundradioprogram.

Syftet med det fria informationsflödet är bl a att öppna för system, vilka tidigare varit stängda.³² Detta torde gälla även om sändningarna innehåller reklaminslag, och även om sådana skulle vara förbjudna enligt mottagarlandets nationella lagstiftning. Också kommersiell annonsering täcks nämligen, som ovan konstaterats, principiellt in av yttrande- och informationsfriheten.³³

²⁹ Publ of ECHR Series A No 90 (1985); jfr kommissionens rapport av den 13.7 1983

³⁰ Se Concurring Opinion of Judge Pettiti

³¹ Jfr dock nedan

³² Se COM (84) 300 Final s 184; även Europarådets ministerkommittés deklaration av den 29 april 1982

³³ Se ZAW: Werbung über Satelliten s 37; jfr även Europarådets R (84) 3

Mot den bakgrunden har hävdats att ett flertal länders regler angående såväl tv-reklam som statliga rundradiomonopol skall anses stå i direkt motsättning till Europarådskonventionens bestämmelser.³⁴ Det gäller bl a förbuden mot tv-reklam i Belgien, Norge och Sverige.³⁵ Konventionsstridigheten anses vidare gälla den reklamkod som upprätthålls i Storbritannien av IBA (Independent Broadcasting Authority), och den gäller även det generella undantaget för reklam enligt Art 7 fjärde stycket den nederländska författningens yttrandefrihetsförklaring.³⁶ Konventionsmotsättningen gäller så länge en stat med sådana inskränkande bestämmelser inte kan visa på att inskränkningarna är "nödvändiga i ett demokratiskt samhälle".

Argumentationen framstår som väl hård dragen, och kanske därför inte fullt övertygande.³⁷ Den har inte heller något direkt stöd i domstolens eller kommissionens yttranden i sina långtgående konsekvenser. Kommissionen varit oerhört försiktig i sina uttalanden under senare år, både vad gäller tillåtligheten av tv-reklam och rundradiomonopolens konventionsförenlighet.

3.1.3.2 *Glidande uppfattning*

Det framgår visserligen tydligt att kommissionen tidigare uppfattat ett reklamförbud, eller andra begränsade bestämmelser avseende reklam, som fullt förenligt med Art 10. Men det är också uppenbart att kommissionen successivt dragit sig tillbaka från dessa sina tidigare yttranden.

Kommissionen gjorde exempelvis år 1971 följande uttalande med anledning av en klagan över att det är förbjudet för den engelska kommersiella televisionen att sända reklam med politiskt innehåll:³⁸

"The notion of licensing implies that, in granting a licence, the State may subject radio and television broadcast to certain regulations. In this context the practice in different Member States of the Council of Europe should be taken

³⁴ Se exv P Germer; samt nedan a cit

³⁵ I Danmark har under våren 1986 riksdagen beslutat om en ny TV-2 kanal med reklam, vilken startat efter årsskiftet 1986/87

³⁶ Se A Lester, D Pannick s 10

³⁷ Jfr dock F W Hondius vid ICC Symposium; densamme i Freedom of Expression and Information in European Law, Europarådets DH-MM (84) 3

³⁸ Se X and the Association of Z v UK, Årsbok 14 (1971) s 538; jfr A Lester, D Pannick s 20

into consideration. It is clear that a number of these States do not permit any advertising at all on radio or television. . . . In these circumstances the Commission finds that the provisions of Art 10(1) should be interpreted as permitting the State, in granting a licence, to exclude, as in the present case, certain specified categories of advertisements.”

Tio år senare uttryckte sig dock kommissionen betydligt försiktigare.³⁹ Det betonades att också tillståndsgivning enligt Art 10 första stycket tredje punkten förutsätter att reglerna i Art 10 i övrigt blir respekterade: ”A State that establishes a system requiring licensing has special duties to ensure that the rights under Art 10 of the Convention remain protected”.

Ytterligare exempel på att en viss glidning har skett beträffande kommissionens uttalanden under senare år illustreras av följande förhållande. 1968 uttalade kommissionen att ”the term licensing mentioned in the Convention cannot be understood as excluding in any way a public television monopoly as such. . . .”⁴⁰ Men 1976 formulerade kommissionen i stället i samband med att det just anförda uttalandet citerades: ”Notwithstanding this precedent (*X v Sweden*), the Commission would not now be prepared purley and simply to maintain this point of view without further consideration. In the case of point, however, this issue can remain open”.⁴¹

Kommissionen undvek på detta sätt att ta ställning till de generella frågorna om tillåtligheten av reklamförbud och televisionsmonopol. Kvar står därför att yttrandefrihet inte innebär detsamma som fri tillgång till alla medier, och att eftersom staten har rätt att kräva licens för rundradioverksamhet, så kan även ett sådant licensavtal villkoras inom ramen för en ordningsföreskrift som har till syfte exempelvis att undvika störningar av andras sändningar.⁴²

3.1.3.3 Närmare om kritiken

Det finns dock, som ovan nämnts, de som hävdar att ett generellt reklamförbud för etermedier idag står i direkt strid med Europarådskonventionen, samt att detsamma skulle gälla bevarandet av nationella

³⁹ Se *X Association v Sweden*, 28 Decisions & Reports s 204 (1982)

⁴⁰ Se *X v Sweden*, Årsbok 11 (1967) s 456

⁴¹ Se *Sacchi v Italy*, 5 Decisions & Reports (1976) s 43

⁴² Betr det sistnämnda – se *Radio 24 AG and Others v Switzerland*, Decisions on Admissibility 17 May 1978

radio- och tv-monopol.⁴³ Grunden för en sådan tolkning ligger i följande förhållanden.

För det första framhålls att radio- och tv-monopol inte längre kan motiveras med knappheten på frekvenser i etern, vilken tidigare utgjorde en begränsning. För det andra kan tillåtligheten av monopol genom koncessionsgivning, enligt Art 10 första stycket sista meningen, inte ses statiskt. Kommissionen för de mänskliga rättigheterna har uttalat att den statliga regleringen och kontrollen måste anpassas till den teknologiska utvecklingen.⁴⁴ Hänsyn vid tolkningen av bestämmelsen skall alltså tas till att denna tillkom 1950.⁴⁵

Förarbetena till Art 10 ger nämligen grund för tolkningen att tredje punkten första stycket främst infördes med tanke på att antalet i tillgängliga radiofrekvenser vid konventionens tillkomst var begränsat. Det förhållande har satellittekniken nu i stor utsträckning rått bot mot. Som stöd för att vissa medier inte kan anses vara mer begränsade än andra i Europakonventionens mening anføres även att FN-konventionen och FN-deklarationen inte har några som helst inskränkningar i detta avseende.⁴⁶

Därtill har påpekats att den redaktionella uppdelningen av Art 10 första stycket på tre meningar skedde i ett relativt sent stadium. I den ursprungliga utformningen bestod första stycket av en mening om 35 ord. Efter ytterligare diskussioner tillkom 15 ord. Av hänsyn till begripligheten av satsen styckades denna alltså upp på tre meningar, vilket har framhållits som ett skäl för att den tredje punkten knappast kan ha någon annan innebörd i förhållande till det andra stycket än övriga uttryckta friheter i det första.⁴⁷

Det grundläggande problemet mynnar ut i huruvida tillståndsgivningen i Art 10 första stycket tredje punkten Europarådskonventionen också innefattar en bestämmanderätt över innehållet, eller om tillståndsgivningen endast är en teknisk bestämmelse. De som hävdar att det endast kan vara fråga om en teknisk bestämmelse hänvisar då till Art 18 och 17, enligt vilka konventionsbestämmelserna dels inte får användas i något annat syfte än det föreskrivna, dels inte får ges en vidare

⁴³ Se vidare P Germer s 33 ff, 49 ff, 63 ff; samt vidare A Lester o D Pannik i nedan a citat; jfr även COM (84) 300 Final s 146.

⁴⁴ Se X and Y v Belgium, 28 Decisions and Reports (1982) s 112.

⁴⁵ Se COM (84) 300 Final s 144.

⁴⁶ Se A Lester, D Pannik s 18.

⁴⁷ Se F W Hondius vid ICC Symposium; även densamme i Europarådets DH-MM (84) 3.

innebörd än sin syftesbestämning. Slutsatsen av detta blir att förbud av visst innehåll i rundradiosändningar endast kan grundas på de uppräknade undantagen i Art 10 andra stycket.⁴⁸ En sådan tolkning stöds enligt denna åsikts företrädare även då av själva konstruktionen av Art 10.⁴⁹

Dessa menar därför också att den sk Boukema-kommittén har kommit fram till en klart felaktig slutsats i sin rekommendation till den nederländska regeringen beträffande inskränkingsmöjligheterna avseende etermedier och film enligt Art 10 första stycket tredje punkten.⁵⁰ Eftersom Boukema-kommitténs uttolkning även har påverkat de svenska ställningstagandena inför utformningen av lagen om kabelsändningar, har frågan om innebörden av Art 10 första stycket tredje punkten speciellt intresse från svensk synpunkt.⁵¹ Boukema-kommitténs tolkning tycks nämligen ha legat till grund för lagrådets yttrande om att reklambudet och den därmed sammanhängande indragningsmöjligheten av sändningstillstånd inte är oförenliga med Europarådskonventionen.⁵²

3.1.3.4 Slutsatser

Utan i att instämma i att Art 10 första stycket tredje punkten kan utvidgas till en bestämmelse om indragning av sändningstillstånd på grund av visst innehåll, förefaller det ändå tills vidare vara realistiskt att inta en avvaktande ståndpunkt. En sådan hållning torde också vara motiverad när det gäller skyddet i Art 10 för reklam. Men domstolen kan knappast längre undgå att klargöra avgränsningarna nästa gång frågan om skydd för reklam aktualiseras.

Enligt vad som sägs i Art 10 kan ett inhemskt företag operera enbart på koncession.⁵³ Det avtal som därvid upprättas torde därtill kunna utformas med ett reklambudet, dock endast så länge detta inte är diskriminerande. För forbudets förenlighet med Europarådskonventionen krävs också att det skall anses vara nödvändigt i en demokratisk stat. Detta kan kanske vara fallet, om koncessionen lämnats till ett

⁴⁸ Se P Germer *ibid*

⁴⁹ Se A Lester, D Pannik s 15 ff

⁵⁰ Se F W Hondious vid ICC Symposium

⁵¹ Jfr även SOU 1984:65 s 457 f

⁵² Se prop 1984/85:199 s 88; jfr vidare nedan 6.6

⁵³ Jfr P Germer s 34 ff

monopolföretag med public service-funktion som Sveriges Radio.⁵⁴

Däremot är det helt klart att monopolsituationen inte längre är en realitet, och Europarådskonventionen tillåter inga hinder för konkurrerande sändningar som är förenliga med koncessionen – utom i de definerade fallen i Art 10 andra stycket. Detta torde gälla oavsett om sändningarna innehåller reklam eller ej.

Vidare följer av Europarådskonventionen att hinder för den enskilde att ta emot radio- och tv-program från andra länder normalt inte får uppställas. Därvid är han naturligtvis beroende av sändningens kvalitet och sin egen mottagarutrustning. Fullt lika klart är mellertid inte om denna individuella mottagningsrätt (-frihet) också skall omfatta det fall då mottagningen förstärks genom en antenn i mottagarlandet och i oförändrad form samtidigt vidarelämnas, exempelvis via kabel. Men praktiskt sett är detta naturligtvis inte fråga om annat än mottagning.⁵⁵ Det gäller åtminstone så länge som sändningen ändå hade kunnat plockas ner individuellt.⁵⁶

3.1.3.5 Fallet *Debauve*

Ett fall i nära anslutning till mottagningsförbud, avseende just reklam-sändningar, är EG-domstolens avgörande i *Procureur du Roi v Debauve*.⁵⁷ Fallet rörde en anmälan från belgiska konsumentorganisationer mot ett kabelföretag för att detta vidarelämnade utländska program innehållande reklaminslag, eftersom reklam är förbjuden i belgiska tv-sändningar.⁵⁸ Konsekvensen av förbudet är att belgiska kabelföretag i princip är skyldiga att "sudda ut" reklaminslag, också vid samtidig vidare-sändning.

Kabelföretaget försvarade sina överträdelse av reklamförbudet med att åberopa Romfördragets Art 30 och 59, varvid den belgiska domstolen vände sig till EG-domstolen för att få en tolkningsförklaring. Art 30 uttrycker, som bekant, ett förbud mot kvantitativa restriktioner som kan skada samhandeln. Art 59 uttalar i första stycket att "restrictions on

⁵⁴ Jfr även vidare nedan under Sverige

⁵⁵ Jfr även COM (84) 300 Final s 300

⁵⁶ Se BVerfG 16.6 1981, BVerfGE 57 s 295

⁵⁷ 52/79, (1980) ECR s 833; (1981) CMLR s 362

⁵⁸ Se 1960 års Loi organique des Instituts de la Radiodiffusion, Art 28 st 3; Loi relative aux radiocommunications, 30 Juillet 1979, avseende lokala rundradiosändningar

freedom to provide services within the Community shall be progressively abolished". I sammanhanget bör också nämnas Art 62 Romfördraget, som slår fast samma grundprinciper som Art 10 Europarådskonventionen, vilken alla EG-länder är medlemmar av.

EG-kommissionen har intagit ståndpunkten att ett förbud mot vidare-sändning av utländska och inhemska program var förbjuden enligt Art 59, i den mån förbudet påverkade reklamsändningarna i en annan medlemsstat. Domstolen uttalade med åberopande av Sacchi-avgörandet⁵⁹ att Art 30 inte var relevant i samband med tv-sändningar, eftersom sådana utgör en service och inte en vara.

Beträffande det belgiska tv-reklamförbudets förenlighet med Art 59 anförde domstolen att hänsyn måste tas till de divergerande nationella lagarna inom Gemenskapen beträffande reklam-tv-sändningar:

"In the absence of any approximation of national laws taking into account the consideration of general interest underlying the restrictive rules in this area, the application of the laws in question cannot be regarded as a restriction upon freedom to provide services so long as those laws treat all such services identically whatever their origin..."

Av Debaube-fallet framgår alltså att vissa regler i en medlemsstat, som kan uppfattas som uttryck för restriktioner vidtagna i det allmännas intresse, inte kan anses vara oförenliga med Romfördraget. Nationella begränsningar av reklamsändningar är därför tillåtna — så länge de tillämpas utan diskriminering, och de kan rättfärdigas av ett allmänintresse.⁶⁰ Men det har också konstaterats att reklamrestriktionerna var grundade på "ett allmänt belgiskt intresse".

EG-domstolen har aldrig uttalat sig om huruvida de var motiverade eller nödvändiga utifrån en allmän europeiskt folkrättslig norm.⁶¹ EG-kommissionen har senare uttalat att inskränkningar som är likvärdiga inför inlands- och utlandssändningar, i brist på harmoniserande bestämmelser, tills vidare måste anses vara förenliga med EG-rätten, om grunden för sådana inskränkningar ligger i ett allmänintresse eller en upphovsrätt.⁶²

Som ovan framkommit var det inte den belgiska staten som väckte

⁵⁹ 155/73, (1974) ECR s 409

⁶⁰ Se COM (84) 300 Final s 161 ff; Jfr även RomF Art 56 o 66

⁶¹ Se COM (84) 300 Final s 165; Zaw: Werbung über Satelliten s 30; jfr D Pridgen s 24 f

⁶² Se GRUR Int 1986 s 395; jfr även EG-domstolen (1980) ECR s 881 — "Coditel I"

talat mot Debauve, utan konsumentorganisationer. Staten har inte heller efter EG-domstolens uttalande agerat mot Debauve, eller mot någon annan av de kabelstationer som vidareänder tv-program med reklaminslag i Belgien, för att åstadkomma reklamförbudets efterlevnad. I praktiken förefaller alltså den belgiska staten att ha accepterat förekomsten av reklam i tv-sändningar, antingen detta nu beror på vetskapen om de praktiska svårigheterna att eliminera reklamen från programmen eller på något annat skäl. Ett sådant har ansetts kunna vara konflikt med det belgiska censurförbudet.⁶³

Enligt ett lagförslag som presenterades 1982 skall för övrigt kommersiell reklam i framtiden få förekomma i belgiska rundradiosändningar, med undantag för vissa produktgrupper.⁶⁴ Icke-kommersiell reklam i tv är redan tillåten sedan en lagändring 1981.

3.1.3.6 Avgränsningen av informationsfrihetsskyddad reklam

Huruvida den folkrättsligt reglerade informationsfriheten omfattar rek-lamsändningar blev alltså inte besvarat i Debauve-fallet. Ett antal frågor kommer därvid i förgrunden. En är om reklam över huvud taget omfattas av den skyddande informationsprincipen, eftersom reklam i radio-rättslig mening inte innefattas i information.⁶⁵ Men den frågan har Europakommissionen för de mänskliga rättigheterna, som ovan framkommit, besvarat. Reklam är "commercial speech", och sådant har ansetts vara ett skyddsobjekt enligt Europarådskonventionens Art 10.⁶⁶

Uppfattas reklambudskapets innehåll, vid sidan om det specifikt kommersiella budskapet, som i övrigt en spegling av kultur, politik, vetenskap etc kvarstår emellertid ytterligare avgränsningar att göra av vad som skall skyddas av informationsfriheten. Dessa kan åstadkommas enligt i princip två metoder. Den första går ut på att avväga reklam-meddelandenas skyddsbarhet baserat på i vilka kvantitativa förhållanden de olika elementen i reklambudskapet står till varandra.⁶⁷ Men det skulle i så fall innebära att vissa i sig skyddsbara element i praktiken inte kom att omfattas av skyddet.

⁶³ Se COM (84) 300 Final s 167

⁶⁴ A a s 229 f; D Pridgen s 25; jfr även vidare nedan 5.4.3.1

⁶⁵ Se A Bueckling i NJW 1981 s 1117

⁶⁶ Scientologikyrkan v Sweden a o; Europarådets Legal Affairs Committee, Introductory Memo av den 26.2 1981, 1.2; se även COM (84) 300 Final s 192

⁶⁷ Se A Bueckling a a ibid

En enklare, och kanske även mer rättvisande, avgränsning finns vidare att hämta i den svenska marknadsdomstolens resonemang om s k blandade meddelanden⁶⁸ Därmed faller endast de opinionsbildande elementen i ett meddelande under informationsskyddet, medan de rent kommersiella inte omfattas. För en avgränsning avseende vad som kan stoppas eller tas bort duger dock metoden inte i praktiken, eftersom budskapet som helhet då riskerar att bli obegripligt.

En ytterligare lösning skulle möjligen kunna finnas i följande utgångspunkt. Från staten fria och från staten oberoende (reklam-)finansierade rundradiosändningar är just ett positivt utflöde av det marknadsekonomiska systemet och den informationsfrihet som västvärlden bekänner sig till. Därmed torde nämligen ett reklamförbud i sig stå i direkt motsättning till den grundläggande informationsprincipen.⁶⁹ Men riktigt så långt har uttolkarna av Europarådskonventionen, åtminstone hittills, inte velat gå.

⁶⁸ Se vidare nedan 6.4.4.2

⁶⁹ Jfr A Bueckling *ibid*; jfr även Europarådets Legal Affairs Committee, Introductory Memo av den 26.2 1981, 1.2

Kap. 4

RYMDRÄTT OCH SUVERÄNITETS RÄTT

4.1 FÖRDRAGET OM DEN YTTRE RYMDEN

De fördelaktiga satellitpositionerna befinner sig cirka 36.000 km över ekvatorn. De befinner sig alltså ovanför det luftrum som anses tillhöra det nationella territoriet. Denna nivå har i olika diskussioner beträffande satelliternas status dock aldrig ansetts skola kunna räknas till vad som faller under den nationella överhögheten.¹ Applicerbar blir i stället i viss utsträckning "rymdrätten".

Inom ramen för FNs generalförsamling diskuterades under 1950- och 1960-talen vissa principer för användningen av den yttre rymden. En del av dessa diskussioner blev 1967 kodifierade i Fördraget innehållande principer för staternas uppträdande vid utforskandet och utnyttjandet av yttre rymden, däri inbegripet månen och övriga himlakroppar.² Fördraget innehåller generella principer när det gäller rymdutnyttjande och är tillämpligt på alla användningar av yttre rymden, inklusive kommunikationssatelliter.

Det enda som framstår klart i detta ännu så länge osäkra sammanhang, som rör staternas inbördes förhållanden beträffande satellitsändningar, är att utnyttjanden av världsrymden genom satellitsändningar överensstämmer med den definition som återfinns i Art 1 i 1967 års fördrag. Fördraget innebär, inom ramen för folkrätten, nyttjandefrihet. Därvid är också att uppmärksamma att uppskjutandet och hållandet av satelliter i en omloppsbana runt jorden, enligt Art 2, inte innebär något slags erövring av luftrummet i rymden.³

¹ Jfr Europarådets MM-JU (84) 2 s 18 f

² London, Moskva Washington den 27 januari 1967; prop 1967:94, SÖ 1967:7

³ Se A Bueckling i NJW 1981 s 1115; jfr dock WARC 1979 Final Protocol, Doc Nr 942-E, Nr 40 av den 3.12 1979; UN-Doc A/AC 105/PV s 181 av den 28.6 1978; UN-Doc A/AC 105/c 1/SR s 193 av den 22.2 1978

Art 3 föreskriver att staterna skall bedriva sitt utforskande och utnyttjande av den yttre rymden etc i överensstämmelse med folkrättens regler, däri inbegripet FNs stadga, i syfte att upprätthålla internationell fred och säkerhet samt att främja internationellt samarbete och mellanstatlig förståelse.

I anslutning till den artikeln har påpekats att ingen hänvisning görs till någon speciell internationell överenskommelse eller till något definierat område av den internationella rätten, bortsett från FN-stadgan. Detta betyder i princip att varje internationellt erkänd rättsprincip är applicerbar på rymdkonventionen, som hittills tillträtts av 85 stater.⁴

Av speciell betydelse i sammanhanget är Art 6 om ansvar för såväl statlig som icke-statlig verksamhet i rymden. Icke-statliga organisationen behöver tillstånd och kontinuerlig övervakning av de fördragsslutande staterna som berörs. Reglerna i Art 6 är i första hand tillämpliga på etablering, underhåll och drift av satellitsystem. Det ålagda ansvaret anses emellertid inte omfatta radio- och tv-program som överförs via satelliter.⁵ Även om ett ansvar för innehållet kunde intolkas i artikeln, har för övrigt en sådan talan bedömts som utsiktslös.⁶

Vidare stadgas i Art 8 att äganderätten till objekt i yttre rymden inte berörs av att de befinner sig där. Även om bestämmelsen inte uttalar att en satellit är en del av det nationella territoriet, så följer att den omfattas av vissa rättigheter lika dem som gäller för en stats territorium. Dessa är närmast att likna med de rättigheter som är knutna till kontinentalsoc-keln.⁷ Detta egendomliga rättsförhållande följer delvis av att den yttre rymden är fri för alla att använda, till skillnad från atmosfären som vanligen, i enlighet med internationell rätt, uppfattas som en del av statsterritoriet.⁸ Tidigare spelade inte detta förhållande någon roll. Men satellitsystemen har börjat ställa till problem, som livligt diskuteras i FN.⁹

4.2 ANNAN RYMDRÄTT

Till rymdrätten kan vidare räknas planeringen och koordineringen av satelliter inom ramen för FN och ITU. Bl a har u-länderna uttryckt

⁴ Se D Fisher s 8 f

⁵ Se Europarådets MM-JU (84) 2 s 18

⁶ Se A Bueckling i ZUM 1984 s 207 ff; jfr D Fisher s 8

⁷ Se F-K Beier, D Stauder i GRUR Int 1985 s 8 f

⁸ Se Konventionen angående internationell lufttrafik, Chicago 1944 (prop 1945:333, SÖ 1946:2)

⁹ Se Europarådets MM-JUs 19; samt vidare D Fisher

farhågor för att de, som inte är lika långt framme i den tekniska utvecklingen, skall komma att drabbas ytterligare genom att i-länderna redan har lagt beslag på allt tillgängligt satellitutrymme. En partiell lösning har tills vidare kommit till stånd genom den ovannämnda s k WARC-planen (1977).

Inom ramen för WARC har på grund av dessa motsättningar mellan i- och u-länder ytterligare ett förslag nu utarbetats vid ett möte i Genève 1985, arrangerat av ITU. Kongressen, den s k SPACE WARC, beslutade om en ny internationell satellitplan.¹⁰ Denna garanterar varje land åtminstone en satellitposition i rymden med tillhörande radiofrekvenser för att tillfredsställa ett grundläggande kommunikationsbehov. Planen är tänkt att sättas i kraft i samband med nästa SPACE WARC-konferens 1988 och skall sedan revideras ungefär vart tionde år.

Ytterligare två rymdkonventioner har kommit till stånd: en från 1972 om ansvar för eventuella skador förorsakade av rymdobjekt, genom vilken en stat har strikt ansvar för skador på jordytan eller på flygplan, vilka förorsakats av deras satelliter eller andra rymdobjekt; en annan konvention från 1975 syftar till registreringen av rymdobjekt, genom vilken även äganderätten till rymdobjekt garanteras.¹¹ Beträffande det ansvar för skador som innefattas av 1972 års konvention framgår klart av skrivningen och de tillhörande protokollen att endast fysiska skador avses, även om andra önskemål också har uttalats av vissa stater.¹²

4.3 ETT OMRÅDE MED MOTSÄTTNINGAR

Bortsett från den rymdrättsliga tillåtligheten av direktsändande satelliter, är satellitutnyttjandet ett område av motstridiga rättsprinciper.¹³ Å ena sidan föreligger alltså nyttjandefriheten av rymden, liksom deklarationen om informations- och yttrandefrihet. Å den andra finns det ömsesidiga respekterandet och anmaningen att respektera den statliga suveräniteten. Den västerländska informations- och yttrandefrihetsprincipen ställs därmed mot den i öst mer omhuldade suveränitetsprin-

¹⁰ World Administrative Radio Conference on the Use of Geostationary Satellite Orbit and the Planning of Space Services Utilizing It; vidare D Weissbrodt, *American Journal of Int Law* 1986 s 699 ff

¹¹ The Convention on International Liability for damages caused by Space Objects of 22 March 1972; resp International Convention on the registration of Objects launched into Outer Space, of 14 January 1975

¹² Jfr D Fisher s 7 m hänv

¹³ Jfr även C A Colliard s 149 ff

cipen samt grundsatsen om att inte ingripa i en stats utformning av dess inre angelägenheter (genom exempelvis gränsöverskridande program).

Konflikten kan sägas ha kommit i öppna dagar i de diskussioner i FN, som lett fram till generalförsamlingens resolution 37/92 om "Prior consent" av den 10 januari 1982.¹⁴ Deklarationen innebär att gränsöverskridande sändningar skall godkännas av en annan stat än den sändande, dvs av den bestrålade, för att sändningarna skall vara tillåtna. Deklarationen antogs med 107 röster för, 13 mot och 13 nedlagda. Bland dem som röstade mot fanns bl a EG-staterna, utom Frankrike, och USA. Bland de nedlagda fanns Sverige. Deklarationen har betecknats som ett hot mot yttrande- och informationsfriheterna och som stridande mot de allmänna deklarationerna beträffande dessa.¹⁵

Den följande principdeklarationen (DBS Principles Declarations) av den 4 februari 1983 lyder bl a:¹⁶

"A state which intends to establish or authorize the establishment of an international direct television broadcast service shall without delay notify the proposed receiving State or States of such intention and shall promptly enter into consultation with any of those States which so requests . . ."

"With respect to the unavoidable overspill of the radiation of the satellite signal, the relevant instruments of the International Telecommunication Union shall be exclusively applied."

- Vidare innehåller resolutionen att efter de ovan anmodade konsultationerna kan en direktsändande satellitservice endast etableras grundad på överenskommelser och/eller arrangemang mellan stater.

Det finns emellertid även de i västländerna som har ansett att FN-resolutionen om "prior consent" är ett steg i rätt riktning, bl a företrädare för konsumentintressen. Enligt dessa är det snarast också att beklaga att utrymmet för tillåtet overspill fortfarande är väsentligt. Men de framhåller att resolutionen ändå ger en förhandlingsgrund för att kunna avvisa oönskade reklamsändningar in över gränserna.¹⁹

Genom att stater på sitt eget territorium inte är förhindrade att använda samma frekvenser som tilldelats en annan stat, kan effekten bli att

¹⁴ Jfr Fisher, spec Part III

¹⁵ Se H Cohen Jehoram i RIDA 1984 s 147

¹⁶ Punkt J 13, 15 och 14

¹⁷ Se Film und Recht 1973 s 232 ff

¹⁸ Se G Herrmann i Film und Recht 1980 s 236

¹⁹ Se D Pridgen s 27

de instrålade sändningarna dödas av de egna starkare. Detta betyder för svenskt vidkommande att de tilldelade frekvenserna och kanalerna på vilka utländska sändningar strålar in, inom det egna territoriet kan användas för nationella sändningar, också om de förstör de utländska sändningarna. Sådan störning av de utländska instrålade sändningarna torde vara tillåten så länge inte godkända skyddade zoner för utländska satelliter störs.

Redan den 15 november 1972 hade UNESCOs generalkonferens antagit en – icke bindande – ”Declaration of guiding principles on the use of satellite broadcasting for the free flow of information, the spread of education and greater cultural exchange.” Deklarationens Art IX slår fast att för att uppnå de eftersträlvande målen är det nödvändigt att stater, med hänsyn tagen till principen om ett fritt informationsflöde, söker träffa eller understödja förhandsavtal avseende direktsändningar via satelliter till befolkningen i andra länder än sändarlandet. Deklarationen antogs med 55 röster för, 7 mot och 22 nedlagda. Många västeuropeiska länder tillhörde de två sistnämnda kategorierna.

Samma år hade Sovjetunionen motionerat i FN om en konvention med liknande innehåll. Konventionsförslaget, som alltså byggde på suveränitetsprincipen, blev dock inte framgångsrikt, eftersom USA och åtskilliga väserländer motsatte sig densamma. De hävdade i stället att det fria informationsflödet skulle råda som grundprincip.

Också UNESCOs mediedeklaration av den 28.11 1978 präglas av den ovannämnda konflikten mellan suveränitetsprincipen och informationsfrihetsprincipen. Öst- och u-länderna har därvid fått gehör för sina önskemål, genom att deklarationen uttalar att störningsfri rätt till instrålning endast skall garanteras för det fall en överenskommelse/tillstånd har träffats om gränsöverskridande rundradiosändningar.²⁰

4.4 SUVERÄNITETSRÄTT OCH INFORMATIONSFRIHET

De beskrivna motsättningarna öppnar bl a följande frågor.²¹

- 1) Innebär gränsöverskridande sändningar ett intrång i en främmande stats suveränitetsrätt; och vilkens stats rätt ska gälla?
- 2) Finns det en allmän folkrättslig grundsats om rätt till informations-spridning över gränserna; och om en sådan informationsgrundsats existerar, är den så viktig att motstående principer får vika?

²⁰ Se Resolutions, Vol I

²¹ Se A Bueckling i NJW 1984 s 1115

Suveränitetsprincipen och informationsfrihetens relation till denna har behandlats utförligt i bl a två tyska avhandlingar under 1970-talet.²² Några slutgiltiga lösningar av konflikten kan dock inte anses ha kommit fram. Dessa fördunklas för övrigt ytterligare av synpunkter på informationsfriheten som endast en individuell rätt med diskutabel folkrättslig reflexkaraktär på regional basis.²³

Den ena av de två avhandlingarna framhåller att programbärande signaler från ett land, som ett utflöde av detta lands suveränitetsrätt, riskerar att göra intrång i en annan stats rätt att sköta sina egna angelägenheter. Författarens slutsats om hur konflikten skall lösas mellan sändarstatens självständiga gestaltungs rätt och mottagarstatens rätt att sköta sina egna angelägenheter blir därför följande. En stat har rätt att sända till en annan stat, och en bestrålad stat har rätt att hindra mottagningen.

Den andra avhandlingen bejakar endast ett intrång i suveräniteten begränsad till inre angelägenheter, eftersom informationsfriheten, genom internationella och regionala fördrag och erkända medborgarrätter, har utvecklats till att en bestrålad stats självbestämmanderätt i viss utsträckning får vika. Däremot menar författaren att en bestrålad stat har rätt att störa sådana sändningar, när dess inre självbestämmanderätt hotas av en främmande stat. Hur gränsen skall dras till sådana situationer framstår emellertid som osäkert.

Det bör dock noteras att de osäkra förhållandena inte på samma sätt gäller Europarådskonventionen anslutna stater. Dessa har i Art 10 Europarådskonventionen från 1950 och i deklarationen om yttrande- och informationsfrihet från den 29 april 1982, antagen av Europarådets ministerkommitté, bundit sig för ett fritt och oförhindrat informationsflöde. Detta kan vika endast för vissa uppräknade överordnade intressen, som innebär att suveränitetsprincipen tar över.²⁴

Dessa grundläggande principer har dock också inom vissa kretsar av Europarådet ifrågasatts när det gäller reklam via direktsändande satelliter. Det framgår av de diskussioner som fördes inom rådets Committee on Media Policy.²⁵ Motsättningarna avspeglas även i den slutliga rekommendationen, "R (84) 3 on Principles on Television Advertising",

²² Cit hos A Bueckling i NJW 1981 s 1115 not 25

²³ Se A Bueckling i NJW 1981 s 1115 m hänv t not 27

²⁴ Se Art 10 andra stycket

²⁵ Se Europarådets MM-PO (82) 24; samt CDMM (83) 12 s 8 f

dock utan att komma i konflikt med tidigare deklarationer.²⁶ Det får anses direkt följa av Art 10 andra meningen att en mottagande stat inte kan kräva av den sändande staten eller dess sändarorganisation att program som kan tas emot i landet skall underställas acceptans. Ett sådant underställande är inte förenligt med det fria informationsflödet.²⁷

4.4.1 TILLÅTLIGHETEN AV STÖRNINGSSÄNDARE

Enligt den Internationella Teleunionen skall störningsfri mottagning endast garanteras inom sändarlandets nationella territorium.²⁸ Utanför detta kan en främmande stat ha rätt att omfatta samma frekvenser som de tilldelade frekvenserna för nationella satellitsändningar. Det finns alltså inget i det internationella radioreglementet som motsäger att mottagningsförhållandena av annan förstörs eller görs ojämna, s k jamming.²⁹

Väststaterna har visserligen i WARC-planen försökt skilja den tekniska regleringen i Art 7, 428 A, från de politiskt-rättsliga anspråken på världsomspännande transnationella sändningar. Men detta har inte ansetts ha någon egentlig praktisk betydelse.³⁰ Enligt Art 30 ITU-reglementet är konventionsstaterna nu bundna att använda alla tillgängliga tekniska medel för att i mesta möjliga utsträckning minska effekterna av DBS-signaler över annat än det egna territoriet, om inte ett tidigare avtal har träffats om signalernas räckvidd över det andra landet.

Redan vid 1971 års Space Conference beslutades nämligen att:³¹

”In devising the characteristics of a space station in the broadcasting satellite service, all technical means available shall be used to reduce to the maximum extent possible, the radiation over the territory over the countries.”

Detta innebär en plikt att minska spillover-effekten utanför serviceområdet för alla berörda satellitsystem med direktsändningar. Som otillåten bestrålning enligt ovanstående betraktas då givetvis inte vad som faller inom ramen för det tillåtliga overspillet enligt WARC-planen. Bestämmelsen har betecknats som politiskt framdriven av Sovjetunionen med

²⁶ Se vidare nedan

²⁷ Se COM (84) 300 Final s 148

²⁸ Se WARC-planen, Genève RE III/1982, Annex 8 s 90 f

²⁹ Jfr även COM (84) 300 Final s 138

³⁰ Se A Bueckling i NJW 1984 s 1117

³¹ Se vidare W Wolter i International Business Lawyer 1986 s 208

stöd från Östeuropa och u-länderna, vilka, som ovan nämnts, har befarat en ytterligare västdominans i medieflödet genom i-ländernas satellit-system.³²

Att utnyttja frekvenser endast i syfte att hindra annans sändning in över det egna territoriet, torde dock vara att betrakta som en otillåten störningssändare. Ett sådant förfarande bör alltså falla under de internationella konventionsbestämmelsernas generella ogiltighetsnormer. Normalt är dock en sådan avsiktlig störning svår att bevisa. Sannolikheten för att lyckas med detta beror på om andra tillgängliga kanaler lika väl hade kunnat användas.

I Europarådskonventionen kommer däremot mottagningsfriheten på ett annat sätt i förgrunden genom Art 10, enligt vilken "...utan inblandning av offentlig myndighet..." skall tolkas som även utan inblandning av tekniska hjälpmedel.³³ För Europarådets medlemsstater måste därför anses gälla att "jamming", eller ett krav på exempelvis borttagande av oönskade reklamslag i instrålande sändningar, endast kan motiveras utifrån de uppräknade undantagssituationerna i andra stycket. Att någon generell sådan skulle aktualiseras genom reklam-sändningar är väl föga troligt, möjligen bortsett från hänsyn till ungdomars mentala välfärd och moral.³⁴

Det har i övrigt hävdats att även om speciella krav är kopplade till ett public service-företags sändningsrätt, betyder dessa ej att den nationella lagstiftningen, som ett uttryck för ett allmänt nationellt intresse, kan motivera en rätt att bryta in i andras sändningar med stöd av Europarådskonventionens Art 10 andra stycket. Det är nämligen inte troligt att något vitalt statsintresse blir hotat i dessa sammanhang. Människorna i ett land torde kunna urskilja att en sändning kommer från ett annat land, och därmed uppfattas vad som sägs i enlighet med detta. Programmens inverkan på opinionen blir därför begränsad, också om de sänds på mottagarlandets språk.³⁵

³² Jfr även UNESCO-deklartionen av 1978 som i Art bl a uttalar att massmedierna skall bekämpa alla former av "colonialism and neo-colonialism"

³³ Se COM (84) 300 Final s 146

³⁴ Se a a s 147, 188 ff

³⁵ Se a a s 185

Kap. 5

BEHOVET AV INTERNATIONELLA REGLER

5.1 INLEDNING

Radio och tv anses som viktiga medier. Därför har staterna ofta speciella önskemål om att kunna reglera strukturen hos dessa i relation till bl a kultur-, informations- och mediepolitik samt ekonomi. Den nationella radiolagstiftningen innehåller regler om sändningsrätt, programinnehåll, finansiering, arkivering, ansvar för yttrandefrihetsbrott, förhållandet mellan olika typer av sändningar osv.¹

Den nationella radiolagstiftningen bygger i sin tur på vissa förutsättningar givna i den förut omnämnda ITU-konventionen och det tillhörande radioreglementet. Dessa regler är i första hand av teknisk natur. Men de får i vissa avseenden effekter som går utanför det rent tekniska när de tillämpas. Bland sådana märks den ovan omtalade bestämmelsen om att overspill från satelliter skall motverkas i möjligaste mån.

Innehållet i nationella rättsregler spelar stor roll för både satellit- och kabelsändningar. Sändningar på det egna landets territorium, eller via egna satelliter, är givetvis en fråga för den nationelle lagstiftaren. Efter-som direktsända satellitsignaler rättsligt sett är nationella rundradio-sändningar, är mottagarlandets lagstiftning inte tillämplig. De styrs helt utifrån sändarlandets förutsättningar.

5.2 FÖRLORAD NATIONELL KONTROLL

Det är uppenbart att satellittekniken radikalt håller på att förändra den nationella kontrollen över medieutbudet, på gott och ont. Under de senaste åren har satellittekniken utvecklats, framför allt när det gäller sändningar av tv-program. Kommunikationssatellitsändningar har redan fått en betydande omfattning, medan de direktsändande satelliterna

¹ jfr även Europarådets MM-JU (84) 2 s 41

ännu främst finns i form av långt framskridna planer. Det är, som ovan framkommit, i samband med de senare som det oundvikliga overspillet aktualiseras och därmed också från statliga myndigheter okontrollerbara gränsöverskridande sändningar.

Medan kommunikationssatelliternas signaler måste tas emot av stora antenner och sedan spridas till mottagarna via kabel eller etersändningar på det egna territoriet, kan de direktsändande satelliternas signaler tas emot direkt. De flesta europeiska direktsändande satelliters program kommer att kunna tas emot i Sverige.² Visserligen är behovet av mottagarutrustning för direktmottagning ännu så länge krävande, och det är endast ett begränsat antal kanaler som kan komma ifråga på grund av dagens utformning av tv-apparater. Men utvecklingen på detta område går fort, och det finns exempelvis långtgående planer också på en direktsatellitkanal riktad mot Sverige.³

Satellitfrågorna har kanske alltför sent kommit att diskuteras på det internationella planet.⁴ Det förefaller som om åtskilliga stater har blivit tagna på sängen. Men den nuvarande situationen och utvecklingstrenden var oförutsedd för endast tio år sedan. Idag visar den sig innefatta åtskilliga intresse motsättningar som måste utjämnas.

5.2.1 SATELLITTEKNIKENS FÖR- OCH NACKDELAR

Det torde emellertid knappast råda någon tvekan om att den nya möjligheten till gränsöverskridande tv-program, skapar både problem – och fördelar. Till fördelarna hör otvivelaktigt en kulturell berikning, ökade möjligheter till kunskap om andra länders seder och värderingar mm, vilket i sin tur innebär förutsättningar för bättre förståelse för nationella egenheter och särdrag. I ett större perspektiv gynnas därmed också skilda typer av fredssträvanden.⁵

Bland fördelarna med speciellt DBS-tekniken har också framhållits att mottagningskvaliteten kommer att förbättras, samt att bundenheten till markinstallationer försvinner. Det blir möjligt att komplettera sändningarna med exempelvis separata ljudband, som kan tillfredsställa mi-

² Jfr även NEK 1984:11 s 34 samt s 11 f

³ Se betr Esselte i News Media AB: Bilaga till SvD 1986

⁴ Jfr dock det arbete som pågått inom FN sedan slutet av 1960-talet

⁵ Se Nordiska ministerrådets uttalande i samband med planerna för Tele-X; samt vidare Europarådets DH-MM (85) 2 s 8 och MM-PO (82) s 4; UNESCO World Conference on Cultural Policies, Mexico City 26 July, Final report, Paris November 1982 s 25; Europaparlamentets resolution av den 12 mars 1982; jfr även COM (84) 300 Final s 51

noritetsgrupper, textade program för döva etc. Dessutom erhålls en större räckvidd.⁶

Samtidigt uttrycks, som redan framkommit, ständiga farhågor beträffande exempelvis vissa länders kommande dominans över andra. U-länderna befarar att deras medborgare skall indoktrineras med västerländska livsstilar och värderingar, så att deras egen kultur riskerar att ta skada. Här finns de också ovannämnda ständiga konflikterna mellan öst och väst, genom att den statliga suveräniteten ställs mot principerna om ett fritt informationsflöde.

Slutligen är reklamsändningarna ett synnerligen omfattande diskuterat problem i sammanhanget, och hur dessa skall göras konforma med de skilda ländernas divergerande lagstiftning å den ena sidan. Å den andra finns också en osäkerhet om i vilken utsträckning en omfördelning av reklamresurserna kommer att ske, på vilka grunder och med vilka effekter för konsumenterna.

För svenskt vidkommande har dock lugnt konstaterats att innehållet i det utbud, som via satellitsändningarna kommer att kunna tas emot i landet, är anpassat för en publik i många länder. Därmed blir det lätt ofta utslätat. Det kommer att sakna kulturella svenska särdrag. Dessutom kommer de satellitburna sändningarna, till skillnad från de svenska, inte att ha generell räckvidd. Tillgången till satellit-tv kan därför inte till någon del tänkas ersätta ett nationellt radio- och tv-utbud, och svensk tv har goda chanser att klara sig, hävdar expertisen.⁷ Men givetvis är, som redan nämnts, förutsättningarna för Sveriges Radio i denna nya mediesituation inte längre desamma som vid ett reellt monopol.⁸

5.3 EUROPARÅDETS REKOMMENDATION ANGÅENDE ANVÄNDNING AV SATELLITKAPACITET

Europarådet har mot bakgrund av den uppkomna situationen utarbetat riktlinjer till ledning för medlemsstaternas agerande i relation till satellitsändningar.⁹ Rekommendationen, som inte omfattar problemen med upphovsrättigheter och närstående rättigheter i samband med satellit-

⁶ Europarådets DH-MM (85) 2 s 8

⁷ Se DsU 1986:4, ref i R&D 1986:23 s 7

⁸ Se även prop 1985/86:99 s 25

⁹ Se R (84) on the use of satellite capacity for television and sound radio; samt vidare Europarådets CDMM (84) 10; jfr även den bakomliggande rapporten MM-JU (84) 2

sändningar, innehåller fem huvudprinciper:¹⁰

1. "Applicable law";
2. "Programme standards";
3. "Responsibility";
4. "Right to reply";
5. "Provisions on information".

"Principle 1" angående användbar lagstiftning är intressant i detta sammanhang och lyder:

"1.1 The state whose competent authority or body makes satellite capacity available to a service provider shall satisfy itself that the programmes to be transmitted comply with its relevant legislation and its supervisory and judicial bodies have jurisdiction over the service provider."

(Anm: "Service provider" innefattar "any public or private broadcasting organisation, or private broadcasting organisation, any consortium of broadcasting organisation, or any other entity responsible for television and sound radio programmes provided by satellite for reception by members of the public.")

"1.2 Where one member state of the Council of Europe makes satellite capacity available to another member state for use by service providers, the state in question shall reach agreement as to the applicable law."

Rekommendationen, som givetvis inte är bindande men som får anses har en moraliskt förpliktande effekt på medlemsstaterna, slår alltså fast att direktsändande satellitsignaler alltid faller under det sändande landets lag. Är det däremot fråga om kommunikationssatellitsignaler, finns en möjlighet att fritt välja inom ramen för "relevant legislation". Sådan relevant lagstiftning kan vara radio- och/eller kabellagsstiftning och/eller annan lagstiftning med bäring i sammanhanget, alltså lagstiftning om telekommunikationer, reklam, konsumentskydd, integritetsskydd, brott mm.¹¹

1.2-paragrafen rekommenderar att staterna sins emellan skall göra upp om vilken lagstiftning som skall vara användbar. Paragrafen lämnar dock öppet för avtalsparterna att bestämma om det skall vara ett av ländernas lagstiftning eller speciella regler, som kanske utgör en kompromiss mellan de berörda staternas.¹²

De riktlinjer för programutformningen som kommer till uttryck i "Principle 2" är inspirerade av den Europarådskonventionen av 1950.

¹⁰ "Principle" 1-5

¹¹ Se Europarådets CDMM (84) 10 s 11

¹² Se a s 12

"Principle 2" skall enligt anvisningarna tolkas i enlighet med den praxis som utbildats inom kommissionen och domstolen för de mänskliga rättigheterna.¹³ I punkten e) uttalas att "programmes shall respect the sensitivity and the physical, mental and moral personality of children and young persons especially when larger numbers of them are likely to watch". Det har påpekats att skrivningen är en påbyggnad av de principer som redan tidigare uttryckts i den speciella rekommendationen beträffande satellitreklam.¹³

Medan de allmänna rekommendationerna beträffande satellitsändningar inte torde skapa några större problem i relation till medlemsstaternas interna lagstiftning och uppfattning, är detsamma inte fallet med reklamreglerna i skilda länder. Inom det området finns föga överensstämmelse mellan de nationella systemen, speciellt sett till detaljföreskrifter.¹⁴ Vidare skall hållas i minnet att skyddsobjektet för de nationella reklamreglerna, nämligen konsumenterna, kommer i en ny och okänd situation. Dessa kan via egna nationella organisationer och myndigheter normalt utan större svårigheter komma i kontakt med och påverka nationella sändare/annonsörer. Men de har ingen beredskap för att kunna hantera individer eller företag/organisationer i utlandet.¹⁵

5.4 EFFEKTER AV SATELLIT-TV-REKLAM

I Europa tillåts inte, som ovan framkommit, kommersiell reklam i sändningar som anordnas av de nationella rundradioföretagen i Belgien, Norge och Sverige. I Norge och Sverige, föreligger dock formellt tillstånd att oförändrat vidareända satellitsignaler som innehåller reklaminslag. I Belgien har, som redan nämnts, en sådan praxis utbildats utan officiell sanktion från de tillståndsgivande myndigheterna, och reklam-tv väntas bli införd.¹⁶

Det finns anledning att anta att mängden satellitsändningar kommer att öka väsentligt under de närmaste åren. Det gäller även den typ av tv-program, som från radiorättslig synpunkt torde vara tämligen opåverkbar av nationell lagstiftning i det mottagande landet, nämligen gränsöverskridande signaler från direktsändande satelliter.

Många experter förutspår visserligen att utländska tv-program snara-

¹³ Europarådets R (84) 3. II.5; vidare betr denna se nedan 5.4.3.2, ←←

¹⁴ Se exv COM (84) 300 Final spec s 209-258 ←←

¹⁵ Se Europarådets CDMM (83) 12 s 12 ←←

¹⁶ 3.1.3.5; jfr även EG-kommissionens proposition till riktlinje nedan 5.4.3.1 ←←

re kommer att plockas upp och vidareändas i kabelnät, än tas emot av konsumenterna direkt. Slutsatsen grundas naturligtvis på att direktmottagning generellt antas bli dyrare.¹⁷ Därigenom blir sändningarna att betrakta som nationella, med åtminstone teoretiska krav på anpassning till det nationella regelsystemet i det land spridningen sker.

Det är emellertid inte givet att kabel alltid är den billigaste och attraktivaste lösningen. Norge torde vara ett exempel på motsatsen. Där antas utbyggnaden av kabelsystem, på grund av de geografiska och befolkningsmässiga förhållandena, komma att bli dyrare på sikt än direktmottagning.¹⁸ Detsamma kan anföras åtminstone beträffande vissa områden i Sverige. Vidare torde mindre kabelnät där, i form av centralantennanläggningar för upptill 75 hushåll, radorättsligt räknas som direktmottagning. Därtill finns en förutspådd utveckling av ökande individuell mottagning av kommunikationssatellitsändningar.

Trots satellitsändningarna med inströmmande tv-reklam är den svenska principiella utgångspunkten fortfarande ett reklamförbud i etern.¹⁹ Detta har motiverats med att det finns särskilda skäl att skydda den tittande publiken från den "synnerligen påträngande" form av reklam som tv-annonsering innebär, samt att reklamförbudet också behövs som ett skydd för de kulturella intressena.²⁰

5.4.1 TITTARNA

Europarådets Legal Affairs Committee har, i samband med sina förberedelser till en rekommendation beträffande gränsöverskridande reklamsändningar, sammanfattat ett antal farhågor som kom till uttryck under diskussionerna.²¹ För det första gäller från en ekonomisk utgångspunkt att den tittande publiken under de närmaste åren kommer att mötas av ett brett utbud av teknologiska innovationer, vilka den egentligen inte alls har frågat efter. Men konsumenterna får lika fullt stå för kostnaderna.

Den tittande publikens minskade villighet att betala stigande licensavgifter har stimulerat utvecklingen mot allt mer kommersialiserade rundradioorganisationer. Tittarna vilseleds att tro att mottagandet blir billi-

¹⁷ Jfr även WARC-planens föreskrifter om att overspillet skall minimeras

¹⁸ Se S Pridgen s 31

¹⁹ Se vidare nedan, Sverige

²⁰ Se prop 1975:13 s 88; prop 1974:28 s 361 ff; samt vidare nedan 6.5.2.2 och 6.7

²¹ Se Europarådets Legal Affairs Committee, Introductory Memo av den 26.2 1981, 5

gare, om sändningarna reklamfinansieras. Men givetvis kommer konsumenterna också i detta fall att få betala, nämligen i samband med varuinköp.

För det andra framhålls att programutbudet riskerar att förflackas, i stället för att dra fördelar av den ökade kommersialiseringen.²² Vidare har också bland de negativa effekterna nämnts att kommersiell tv-reklam är väldigt påträngande, och att speciellt barn och ungdomar inte har tillräckligt försvar mot sådan påverkan.²³

Dessa farhågor kom även till uttryck i den slutliga rapporten från Europarådets Steering Committee on Mass Media 1983. Men i den betonas även att satellit-tv kan skapa nya positiva möjligheter för reklam. Effekten behöver därvid varken bli negativ konkurrens för existerande reklammedier eller försämrad programkvalitet. Att göra några säkra förutsägelser om vilka effekter den gränsöverskridande reklamen kan få, går enligt rapporten inte att göra.²⁴

Vad som ovan anförts beträffande satellitsändningarnas positiva effekter på människorna i skilda länder i form av kulturellt utbyte mm torde emellertid även gälla beträffande reklaminslag. Också reklambudskap är ovedersägligt bärare av såväl kulturella budskap som säljbudskap. Därtill finns andra positiva effekter för både konsumenter och näringsidkare i och med ett fritt reklamflöde över gränserna.²⁵

5.4.2 ANNONSÖRERNA

För annonsörerna är satellitsändningarna attraktiva, eftersom de innebär besparingsmöjligheter. I stället för att som idag annonsera i ett antal länder separat, kan samma effekt uppnås genom en enda sändning. För närvarande utgör också de skilda ländernas divergerande regelsystem för reklam ofta ett hinder för att utnyttja samma produktion.²⁶ Tilläggas skall dock att vinsterna i detta sammanhang naturligtvis främst tillkommer de stora multinationella företagen, som i första hand är de som kan göra rationaliseringsvinster.

Det är emellertid möjligt att tv-reklamen med sin goda förmåga att just utgöra ett stöd vid lanseringen av produkter kan innebära att gräns-

²² Jfr även DsU 1986:4, ref i R&D 1986:23 s 7

²³ Se även o a Introductory Memo, 1.3

²⁴ Se Europarådets CDMM (83) 12 s 8

²⁵ Jfr även D Pridgen s 30

²⁶ Se COM (84) 300 Final s 168

överskridande reklamsändningar lättare och billigare öppnar nya marknader för varor och tjänster av ekonomisk betydelse i olika länder. Genom möjligheterna att nå många tittare och lyssnare skapas nya förutsättningar för internationella reklamstrategier, som bör kunna innebära minskade marknadsföringskostnader och högre utdelning på nedlagt kapital.²⁷ Det är besparingar som även bör kunna komma konsumenterna till godo.

5.4.3 KONSUMENTERNA

Det har emellertid framhållits att förutsättningarna för en för konsumenterna gynnsam utveckling av gränsöverskridande tv-reklam är att det utbildas en ny internationell konsumentkod för tv-annonsering. De gränsöverskridande sändningarna kommer sannolikt nämligen att leda till att de nationella reklamreglerna i praktiken kollapsar. Genom att det är sändarlandets lag som skall vara styrande för satellitsändningar, enligt såväl den internationella radiorätten som enligt Europarådsrekommendationen, finns vissa risker att annonsörerna kommer att utgå från det land som har den för dem fördelaktigaste, dvs minst reglerande, lagstiftningen.²⁸

En sådan utveckling innebär en fara inte bara för konsumenterna, utan också för inkomstutvecklingen för reklamproducenter i skilda stater och för staternas ekonomi som helhet. Annonspengarna kan komma att flyttas från ett land till ett annat, vilket riskerar att ge ekonomiska utslag och obalanser i konkurrensen. Som ett utflöde av detta har hävdats att satellitreklamen kan då även i större utsträckning riskera att skada nationella pressintressen, än vad reklam-tv i det enskilda landet gör.²⁹

5.4.3.1 Konsumentskyddet i EG-staternas radio- och tv-sändningar

EG-kommissionen lade den 29 april 1986 fram en proposition till riktlinje som syftar till en harmonisering av medlemsstaternas radio- och tv-sändningar.³⁰ Där uttalas bl a att gränsöverskridande sändningar inom den Europeiska Gemenskapen, speciellt via satellit och kabel, är ett

²⁷ A a s 51

²⁸ Se D Pridgen s 30; Europarådets CDMM (83) 12 s 8; jfr dock A-C Imhoff-Scheier s 82

²⁹ Se COM (84) 300 Final s 192 f; D Pridgen s 31

³⁰ COM (86) 146

av de viktigaste sätten att uppnå de av organisationen uppställda målen, nämligen ett intensifierat samarbete mellan folk och stater. Detta samarbete avser såväl politiska som ekonomiska, kulturella och rättsliga förhållanden.³¹

Förslaget går ut på att alla radio- och tv-sändningar inom den Europeiska Gemenskapen, som har sitt ursprung där, och som skall tas emot där, skall underordnas såväl nationell rätt som den föreslagna riktlinjen. Detta gäller speciellt när sändningar också skall tas emot av andra medlemsstater. Riktlinjen syftar uttryckligen till att i första hand skydda konsumenterna, och bland dessa inte minst ungdomar. Därtill betonas att också andras intressen måste tillgodoses, exempelvis upphovsmäns, framställares, radioföretags, utövars, reklamsändande företags och reklambyråers.

Romfördragets Art 59 och 62 förbjuder alla begränsningar i friheten att sända radiotjänster över gemenskapens inre gränser. Diskriminering av medlemsstaternas program får inte förekomma. Fördragets Art 56 och 66, samt EG-domstolens avgöranden, lämnar endast tre möjligheter för undantag i sammanhanget. Dessa avser för det första offentlig ordning, för det andra offentlig säkerhet och för det tredje offentlig hälsa. Men i brist på harmoniserande bestämmelser kan, enligt mottagarlandets radiolagstiftning, regler till skydd för barns och ungdomars liv och hälsa samt upphovsrättslagstiftningen i praktiken idag också innebära en begränsning i spridningen av program i medlemsstaterna.

Det har inte ansetts att Romfördragets målsättningar enligt Art 57 och 60, dvs att underlätta igångsättandet och utövandet av handel och tjänster mellan medlemsstaterna, kan uppfyllas utan att reklam tillåts i samtliga medlemsstaters television. I kommentarerna till propositionen betonas att gränsöverskridande sändningar inom Gemenskapen är en tjänsteutövning i enlighet med Romfördraget. Dessa tjänster var länge begränsade på grund av tekniska omständigheter till att huvudsakligen omfatta de nationella territorierna. Men nu har förutsättningar uppstått för gränsöverskridande sändningar. Dessa bildar grunden för ett fruktbart samarbete och en gemensam marknad.

Reklamen som sådan betraktas som en viktig vitaliserande faktor som bidrar till industriens modernisering. Därför ses i grunden förbud mot reklam i en viss stat som närmast en nackdel för det landets industri och handel. Eftersom två av medlemsstaterna, nämligen Danmark och Bel-

³¹ Se vidare GRUR Int 1986 s 388 ff; Lord Cockfield, Revue de l'UER 6/1986 s 8 ff

gien³², vid propositionens tillkomst hade har ett inländskt reklamförbud, ansågs det emellertid vara politiskt känsligt att påfordra att tv-reklam skulle införas i alla medlemsstater.³³

Riktlinjen har därför stannat vid ett krav om mottagningsfrihet inom vissa gränser. Tekniskt har detta lösts genom att förslagets bestämmelser har uppdelats på regler för inländska respektive utländska sändningar.³³ Men kommissionens formulering syftar uppenbarligen på sikt till att nu existerande förbud mot tv-reklam också skall upphöra.

Garanti för gränsöverskridande sändningar med reklam

Beträffande gränsöverskridande sändningar garanteras dock redan nu genom förslagets Art 14 att det fria flödet av information, dvs också sådan som innehåller reklam, tillgodoses. Hinder får inte uppställas för mottagning av från Gemenskapsländerna inströmmande program som innehåller mindre än 15 procent reklam av den dagliga sändningstiden. Däremot får alltså e contrario sändningar med större andel reklam stoppas. Bestämmelsen förutsätter även att om en stat tillåter mer än 15 procent reklam i egna sändningar, så skall den inströmmande andelen reklam i varje fall inte få överskrida den nationellt tillåtna andelen. På det sättet har en betydande volymbegränsning av reklam uppnåtts.

Detta står också i god överensstämmelse med propositionens Art 5 avseende inlandssändningar. Där slås nämligen fast att reklamsändningarna skall ge utrymme för att tillfredsställa två delmål: dels får reklamen inte inkräkta på andra viktiga mediefunktioner som information, bildning, kultur och underhållning; dels skall efterfrågan på rundradioreklam i möjligaste mån tillfredsställas — dock med förbehållet att andra mediers intressen också måste tillvaratas. För att säkerställa konsumentintressena, liksom lyssnar- och tittarintressena, på ett verkligt och effektivt sätt, underställs reklamen vidare ett antal regler och normer. Efterlevnaden av dessa skall provas före sändning.

Bestämmelsen om förprovning utgår ifrån att varje första gång en reklamsändning skall ske, kontrolleras på nationell basis att reklamen överensstämmer med de uppställda normerna.³⁴ Denna förprovning har uppfattats vara en förutsättning för att det fria flödet av rundradiosänd-

³² Numera endast Belgien

³³ Se Kap III om reklam och sponsoring; Art 5–13 avser inlandssändningar och Art 14 gränsöverskridande sändningar

³⁴ Se förslagets Art 6

ningar skall kunna uppfyllas.³⁵ Däremot skall inte någon ytterligare förprövning tillkomma i mottagarlandet. Det står medlemsstaterna fritt att bestämma hur den nationella förprövningen skall genomföras i praktiken.

Minimiregler

Förverkligandet av fria gränsöverskridande sändningar har dock ansetts kräva en gemensam rättslig ram, som bl a innefattar en viss ministandard när det gäller reklam. Det ankommer sedan på medlemsstaterna att närmare avgränsa denna. Medlemsstaterna har vidare rätt att införa strängare regler för inlandssändningar, exempelvis förbud mot tv-reklam på sön- och helgdagar.

Minireglerna innefattar bl a bestämmelser om att:³⁶

- reklam skall vara identifierbar som sådan;
- reklam skall vara grupperad i block och tydligt åtskild från andra program;
- reklam får inte avbryta sammanhängande program, om det inte finns naturliga pauser i dessa;
- reklam får inte strida mot god smak och mänskliga värderingar; exempelvis inte innehålla diskriminering av raser eller grupper; inte stöta religiösa eller politiska uppfattningar; inte onödigtvis spela på rädsla; inte uppmåna till osunt leverne.

Reklam får inte heller omfatta cigaretter eller andra tobaksvaror, och reklam för alkohol får endast förekomma i begränsad omfattning och enligt bestämda regler. Medlemsstaterna kan enligt förslaget också helt förbjuda reklam för sådana varor i sina inlandssändningar.³⁷

Propositionen trycker på att konsumentintressena måste tillgodoses med tanke på det betydelsefulla inflytande på tittare och lyssnare som tv-reklam kan ha. Speciellt framhålls att reklam på ett oförutsett sätt kan påverka barn och ungdom, om det inte finns speciella föreskrifter om reklamens utformning och innehåll. Därför har sådana särskilda föreskrifter införts i Art 11.

De innebär att köpuppmåningar inte får rikats direkt till barn och

³⁵ Relationen till eventuella censurförbud i medlemsländernas lagstiftning diskuteras ej i förslaget; utan detta tycks utgå från att förhandsprövning av reklam inte är grundlagsstridig i medlemsländerna

³⁶ Se Art 7–9

³⁷ Se vidare Art 10

ungdom, vars bristande erfarenhet eller lättrogenhet inte får utnyttjas. Inte heller får reklam utformas så att barn och ungdom uppmanas att rikta sig till sina föräldrar, eller till tredje man, för att komma i besittning av de annonserade varorna. Slutligen förekrivs också att barn och ungdom inte får i visas farliga situationer, om en berättigad grund för detta saknas.³⁸

Beträffande sk sponsoring uttalas i Art 12 att företag inte får utöva ett oförutsebart inflytande på program som inte utgör reklam. Program får inte innehålla vad som skulle kunna förmodas vara ett inflytande i reklamsyfte i sådana delar som inte är reklam. Av detta följer bl a att program inte får hänvisa till bestämda företag, tjänster eller varor, om detta inte är nödvändigt för innehållet.

Är program helt eller delvis finansierade av annan än radioföretag, skall detta framgå. Ett omnämnande av sponsoren skall i övrigt inskränka sig till i början och slutet av sändningen. Program får inte heller befordra avsättningen av produkter på ett sådant sätt att reklam för dessa förekommer i anslutning till program, där samma finansiella intressen har medverkat. Det får över huvud taget inte göras någon reklam före, under och efter program, där det finns ett samband mellan programmets innehåll eller genomförande och reklamen.

Konsumentorganisationernas kritik

Trots att propositionen både uttryckligen och i sak i hög grad präglas av ett försök att ärligt ta till vara konsumenternas intressen och skyddsbehov i samband med tv-reklam, har riktlinjerna inte undgått kritik från EG-ländernas konsumentorganisationer. Denna har gemensamt framförts av samarbetsorganet BEUC. Allmänt kritiseras reglerna för att vara alltför vaga. Annat vore kanske inte heller att vänta, när gemensamma nämnare söks utifrån så många skilda rättssystem.

Kritiken i övrigt inriktar sig främst på följande omständigheter: att volymbegränsningen är otillräcklig; att för stor frihet ges till att göra avsteg från vissa regler; att reglerna beträffande sponsoring är otillfredsställande; att den nationella förprovningen är otillräcklig; att utrymme ges för att bryta av program med reklam; att alkoholreklam inte fullständigt förbjuds; samt att reglerna till skydd för barn och ungdom är för dåligt preciserade.

³⁸ Jfr även Art 10 om alkoholreklam

Vidare påpekas bl a att det varken har föreslagits någon möjlighet för konsumenterna att i efterhand klaga på reklaminslag och få dessa pröva-
de eller har föreslagits att konsumentupplysande program skall införas
som en motvikt till reklamen. Konsumentorganisationerna hade också
önskat att konsumentrepresentation gjorts obligatorisk i förprövnings-
organen.³⁹

Volymbegränsning. Beträffande volymbegränsningarna framhåller BEUC
att de, liksom EG-parlamentet, har uttalat sig för en lägre gräns, nämli-
gen tio procent.⁴⁰ Sammanfattningsvis uttalas dock en tillfredsställelse
med att en reklamvolymkontroll över huvud taget har kommit till
stånd. Än bättre anser man det hade varit om också garantier för den
fria konkurrensen hade byggts in, så att de multinationella företagen
inte gynnas i en alltför stor utsträckning.⁴¹

Sändarlandets lag. När det gäller bestämmelsen om att sändarlandets
lag och kontrollen där blir styrande för utformningen av tv-reklam, är
BEUC starkt kritisk på två punkter. För det första ogillas över huvud
taget att mottagarländerna förlorar sin kontrollrätt (och sin stoppnings-
rätt) genom förslaget.⁴² För det andra hävdas att sändningar som syftar
till mottagning också i andra länder borde utformas med hänsyn tagen
till de specifika konsumentskyddande reglerna där.⁴³ Förslaget, fram-
hålls det, gör på denna punkt inte endast ett avsteg från vad konsument-
organisationerna tidigare uttryckt som sina önskemål, utan också ett
avsteg från vad som antagits som rekommendation av EBU.⁴⁴

Sponsoring. Beträffande reglerna angående sponsoring menar BEUC att
kommissionen inte tycks ha förstått vidden av alla de skilda finansie-
ringsformer som idag förekommer, och vilka i större eller mindre ut-
sträckning riskerar att påverka programinnehållet. Sponsoring är endast
ett av dessa fenomen. Andra är exempelvis samproduktion och delfin-
ansiering, vilka bägge kan leda till försåtligare reklamformer och mer
okontrollerbara sådana, än både sponsoring och vanlig reklam. När det

³⁹ Se BEUC Actualités/News, mai 1986 s 1 ff

⁴⁰ Se Resolution av den 10.10 1985

⁴¹ Se BEUC Actualités/New, mai 1986 s 4, 10

⁴² Se a a s 5

⁴³ Se a a ibid

⁴⁴ Jfr nedan betr EBU's Resolution av den 15.3 1983

gäller sådana mer försåtliga reklamformer är konsumentorganisationerna av uppfattningen att om dessa förekommer, borde mottagning kunna vägras.⁴⁵

Reklamavbrott. Beträffande reklamavbrott framhåller konsumentorganisationerna att det faktiskt borde ligga i annonsörernas intresse att inte förekomma i block som avbryter program. Franska undersökningar visar nämligen att sådana avbrott, också om de är naturliga i det ordinarie programmet, snarast skapar negativa attityder bland tittarna. BEUC pekar också på att OECD (Organization for Economic Co-Operation and Development) har rekommenderat att barnprogram inte skall få avbrytas av reklam. Men inte ens en sådan särregel finns med i kommissionens förslag.⁴⁶

Alkoholannonsering. Kommissionens förslag om alkoholannonsering anses otillräckliga. Visserligen uttalas att de nuvarande reglerna kan leda till förbud för all alkohol på sikt. Men Europarådets rekommendation R (84) 3 har redan gått längre.⁴⁷ Den understryker nämligen att länder som Österrike, Frankrike, Grekland, Island, Norge och Sverige samtliga har ett förbud mot alkohol i tv, något som borde lända till efterrättelse över lag.⁴⁸

Barn och ungdom. Också när det gäller reglerna till skydd för barn och ungdom kritiseras kommissionens regler för att vara alltför allmänt hållna. Det påpekas också att såväl Europarådet som OECDs konsumentpolitiska kommitté har givit rekommendationer innefattande större restriktivitet och bättre precisering av normerna än de som föreslagits för EG.⁴⁹

5.4.3.2 Konsumentskyddet i de europeiska rekommendationerna beträffande satellitburen tv-reklam

Åtskilliga har konstaterat att skillnaderna i regelsystemen avseende radio- och tv-reklam i Europa är så stora att någon harmonisering knappast låter sig göras inom överskådlig tid när det gäller detaljer.⁵⁰ Mot

⁴⁵ Se a a s 6

⁴⁶ Se a a s 7

⁴⁷ Se nedan 5.4.3.2.1

⁴⁸ Se a a s 9; det skall dock påpekas att reklamförbudet i svensk och norsk tv är totalt

⁴⁹ Se a a s 9 f

⁵⁰ Se exv COM (84) 300 Final s 223 ff; H G Knittel i Mass Media Files No 1 1982

den bakgrunden har såväl Europarådet som EBU ansett det vara viktigt att utarbeta vägledande principer för medlemsstaternas användning av reklam i satellitsändningar. Medan EBU-deklarationen enbart avser direktsända satellitsignaler, omfattar Europarådsrekommendationen all slags tv-reklam, dock med i första hand inriktning på direktsändande satelliter.⁵¹

Europarådets R (84) 3

Skälet till att speciella nya regler beträffande tv-reklam ansetts behövliga är, förutom de ovan nämnda skillnaderna i nationell lagstiftning, även uppfattningen av televisionen som ett kraftfullt och påträngande medium. Till skillnad från exempelvis ljudradio, som hela tiden varit gränsöverskridande, är utländska tv-sändningar ett nytt fenomen, bortsett från i gränsregionerna.⁵² Men i dessa kan redan en påtaglig påverkan av den instrålade tv-reklamen iakttas.⁵³

Europarådets rekommendation är ganska kortfattad och innehåller tre avdelningar: en generell princip (I), rekommendationer beträffande innehållet (II) och rekommendationer beträffande form och presentation (III).

Den generella principen betonar att tv-reklam skall utformas med samhällsansvar och hänsyn till människors individualitet och likaberättigande (I.1). Beträffande innehållet betonas för det första ett vederhäftighetskrav (II.2). Därtill uttalas att reklam skall utformas enligt sändarlandets lag, men beroende på andelen tittare i andra länder skall också hänsyn tas till lagarna i dessa länder (II.3).

Reklam för tobak och alkohol skall i möjligaste mån begränsas och helst inte förekomma alls i tv. Detsamma gäller marknadsföring av läkemedel och medicinsk behandling (II.4). Restriktivitet förordas också avseende reklam som vänder sig till eller utnyttjar barn, så att dessas fysiska och mentala hälsa eller moral inte riskeras (II.5).

Beträffande form och presentation betonas att reklam skall vara lätt identifierbar som sådan, tydligt skiljas från andra program och varken reklamens innehåll eller annonsörens önskningar skall tillåtas inverka på programinnehållet i övrigt (III.6–7). Reklam skall helst sändas i block,

⁵¹ Se EBU Declaration of 15 July 1983; resp Europarådets R (84) 3; inom EBU pågår även särskilt arbete med riktlinjer för kommunikationssatelliter

⁵² Se Europarådets CDMM (83) 12 s 12

⁵³ Se Quistgaard i Media International, Jan 1982 s 38

och inte bryta av programmens naturliga följd (III.8). Det anses också viktigt att reklamen inte får bli så dominerande att televisionens egenskap som medium för information, utbildning, social och kulturell utveckling samt underhållning försvinner (III.9). Slutligen uttalas att subliminal påverkan inte får förekomma (III.10).

EBU-deklarationen

Den i Luxemburg 1983 enhälligt antagna EBU-deklarationen är lika litet formellt bindande för medlemsstaterna som Europarådets ministerrådsdeklaration. Men bägge får anses ha en starkt moraliskt förpliktande effekt. Denna förstärks i detta fall, eftersom de grundläggande reglerna uttalas enstämmigt i de bägge organisationerna. Vissa ytterligare intressanta punkter tillkommer därtill i EBU-deklarationen.

- ICCs Grundregler för reklam skall utgöra ett riktmärke för reklam-tv-sändningar, med nödvändiga anpassningar i förhållande till tv-mediet.⁵⁴
- Unionens medlemmar rekommenderas att samråda och göra överenskommelser i syfte att lösa de praktiska problem som kan uppstå i samband med reklam via direktsändande satelliter.⁵⁵
- Medlemmarna uppmanas att upprätta ett system som gör det möjligt att motta och behandla skilda länders tittarreaktioner på satellitsänd-tv-reklam.
- En speciell studiegrupp har tillsatts för att se till att reglerna efterlevs i medlemsstaterna. Staterna skall också kunna vända sig till studiegrupper i den mån de har speciella besvär att följa föreskrifterna.

5.4.3.3 Slutsats

Bägge rekommendationerna är relativt allmänt formulerade för att ge medlemsstaterna möjligheter att utan alltför mycket åtgärder kunna åtlyda bestämmelserna, vilka ger brett utrymme för nationella tolkningar. Som intressanta framstår dock uppmaningarna att ta hänsyn till ett bestrålat lands regelsystem, även om dessa också är formulerade i allmänna ordalag. Detta gäller därtill enligt EBU-deklarationen endast vad

⁵⁴ Dessa är för närvarande under revision

⁵⁵ Jfr även Europarådets R (84) 22, Principle 1.2

som inte är oavsiktligt overspill.⁵⁶ Europarådets rekommendation uttalar däremot generellt att proportionen utländska tittare skall vara styrande för hänsynen, men utan att gå närmare in på relationer.

EG-länderna kommer fortsättningsvis att låta utformningen av tv-reklam styras av en kombination av sändarlandets lag och vissa minimiregler, som uppställts av kommissionen. Som ovan framkommit skall i övrigt inte tas några särskilda hänsyn till mottagarlandets specifika lagstiftning. Varken Europarådets eller EBU:s regler öppnar i detta sammanhang knappast något ytterligare utrymme för speciella hänsynstaganden till svenska regler.

Åtta miljoner innevånare representerar knappt två procent av de 380 miljoner som finns i Europarådets medlemsstater. I relation till en västtysk sändning utgör Sveriges befolkning endast drygt tio procent av Västtysklands. Till detta kommer att en stor del av det svenska territoriet kan anses täckas av oavsiktligt overspill från en tysk satellit, vilket inte kräver något tillstånd enligt ITU-reglerna.

Däremot kan kanske antagas att direktsatellitkanaler riktade mot Sverige, drivna av svenska intressenter, utifrån rent etiska utgångspunkter kommer att utgå från svenska reklamregler, även om satelliten i fråga exempelvis är luxemburgsk. Ett sådant agerande hänsyn följer för övrigt direkt av de internationella rekommendationerna.

Är sändningarna över Sverige inte resultatet av ett oavsiktligt overspill skall, enligt de internationella reglerna och rekommendationerna, även tillstånd inhämtas. Men av hänsyn till yttrandefriheten är det kanske föga troligt att Sverige i praktiken skulle kräva att avtal träffades om tillåtligheten av överstrålningen i enlighet med FNs DBS-deklaration.⁵⁷

⁵⁶ Jfr betr overspill ovan 2.2.2 o 4.4.1

⁵⁷ Se ovan 4.3

III SVERIGE

Kap. 6

REKLAMENS RÄTTSLIGA REGLERING

6.1 INLEDNING

De lagregler som styr reklamens utformning, innehåll, medieanvändning och spridning är dels positivt utformade, dels negativt. Somliga regler är generella, andra är specifika. Reklamen påverkas också indirekt av regler som i grunden inte har med reklam att göra, men som får effekter också inom detta område.

Till de positivt uttryckta generella reglerna hör regeringsformen och tryckfrihetsförordningen. Reklam innehåller bl a information och åsikter. Därmed kommer den till denna del att, liksom alla andra sådana kommunikationer, omfattas av de i Sverige grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheterna, i enlighet med landets internationella konventionsåtaganden. Utgångspunkten blir därför att reklam, i likhet med annan åsiktsyttring i tryckt skrift, åtnjuter ett speciellt starkt skydd genom tryckfrihetsförordningen (KK 1949:105) som är exklusiv processlag inom sitt område (1 kap 3 §).

Tryckfrihetsförordningen ger emellertid skydd endast inom ramen för sina syften.² Eftersom reklamen inte nödvändigtvis uteslutande består av sådan information och åsiktspridning som omfattas av tryckfrihetsförordningen, finns även element i reklamen som faller utanför grundlagsskyddet, nämligen de som har ett rent kommersiellt syfte och kommersiella förhållanden till föremål, dvs avser en näringsidkares verksamhet eller där tillhandahållna varor, tjänster eller andra nyttigheter.³ Beträffande sådan reklam, eller sådana element, tar marknadsföringslagen (1975:1418) över.⁴ Dessa regler innebär vissa begränsningar av den kommersiella argumentationsfriheten.

¹ Senast omtryckt 1982:941

² Se 1 kap 1 §; jfr även prop 1970:57 s 129 f

³ Jfr även SOU 1975:49 s 161 ff

⁴ Jfr även H Strömberg i SvJT 1980 s 25 ff

En annan generell begränsning av reklamens uttrycksformer utgör lagen (1978:800) om rätt till namn och bild i reklam. Genom den lagens regler förbjuds oauktoriserad användning⁵ i marknadsföring av personavbildningar och namn/benämningar. Lagstridigt utnyttjande av sådana identifierande element beivras med skadestånd. I fall av uppsåt eller oaktsamhet kan även böter utgå. Beordrad tryckning av fällande dom kan därtill förekomma som sanktion.

De icke generella reglerna är av två slag. Det finns för det första regler som är produktspecifika. Till dessa hör lagarna om begränsning av reklam för alkohol och tobak (1978:763 resp 1978:764). Vidare får livsmedelslagstiftningen, läkemedelslagstiftningen etc också effekter för marknadsföringsinsatserna. För det andra finns regler som är mediespecifika. Till sådana kan räknas reklambudet i etermedierna⁵ och de begränsningar i medianvändningen som följer av bygg- och miljölagstiftningens regler om tillståndsgivning för affischer, skyltar etc.⁶ Även immaterialrättslagstiftningen lägger vissa band på utnyttjandet av skilda alster i reklamsammanhang.

Begränsningsmöjligheterna begränsas i sin tur av en del grundläggande förutsättningar vid sidan om yttrande- och informationsfriheterna. Eftersom försäljning är tillåten, går helt enkelt vissa typer av reklamslag inte att förbjuda, även om de har en säljstimulerande effekt. Bland sådana generellt tillåtna försäljningsstimulerande åtgärder märks prisättning, saluhållande, service och distribution. Däremot kan restriktioner göras beträffande åtgärder i vissa näringsidkares marknadsföring.

Utöver den nationella rättsliga regleringen, finns också andra normer som har betydelse för reklamens innehåll och utformning. Bland bindande internationella instrument märks Art 10 bis Pariskonventionen för industriellt rättsskydd, samt bland icke bindande rekommendationer Europarådets Resolution (72) 8 on Consumer Protection against Misleading Advertising. Bland andra icke bindande nationella förhållningsregler finns vidare konsumentverkets riktlinjer och ICCs (International Chamber of Commerce) Grundregler för reklam.

⁵ Se vidare nedan 6.5 betr 6 § radiolagen

⁶ Se exv 22 § miljövårdslagen 1964:822

6.2 SKYDDET FÖR REKLAM SOM EN DEL AV INFORMATION- OCH YTTRANDEFRIHETERNA ENLIGT DEN SVENSKA REGERINGSFORMEN

Den svenska regeringsformen (KK 1974:152) uttrycker i 2 kap 1 §, som fick ny lydelse 1979 (SFS 871), att:

”Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad

- 1) yttrandefrihet: frihet att i tal och skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,
- 2) informationsfrihet: frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt taga del av andras yttranden, . . .”

Yttrandefriheten kan, enligt departementschefen, ”med fog betecknas som den viktigaste av de medborgerliga fri- och rättigheterna”. Den bör därför å ena sidan begränsas med restriktivitet. Å den andra sidan finns ett legitimt behov av avgränsningar av mångskiftande slag, eftersom yttrandefriheten annars riskerar att komma i konflikt med flera motstående intressen än någon annan rättighet.⁷

Informationsfriheten, rätten att fritt ta emot information, skall enligt departementschefen direkt korrespondera mot yttrandefriheten. Den är därför försedd med samma begränsningar.⁸ Informationsfriheten omfattar såväl en aktiv som en passiv sida. Den omfattar också en indirekt aktiv sida genom att mediernas företrädare aktivt går ut och samlar in uppgifter och meningstytrningar.⁹

Yttrandefriheten ges i lagtexten en mycket vid innebörd, nämligen rätten att i varje situation, när som helst, få ge uttryck åt sin mening eller sina känslor med vad medel som helst. Av motiven framgår emellertid att yttrandefrihetsbegreppet – liksom informationsfriheten – i 2 kap 1 § regeringsformen är tänkt att ha samma omfattning och kvalitet som yttrandefriheten i tryckt skrift enligt tryckfrihetsförordningen. Därför blir vissa typer av yttrande i praktiken undantagna från grundlagsskyddet.¹⁰

6.2.1. BEGRÄNSNINGAR

Yttranden som utgör led i brottslig verksamhet, exempelvis bedrägeri,

⁷ Prop 1975/76:209 s 208

⁸ A prop s 110

⁹ Se SOU 1977:19 s 83 f

¹⁰ Se prop 1975/76:29 s 106, 142; SOU 1975:75 s 187 f

olaga hot och utpressning, faller utanför de grundlagsskyddade området. Motsvarande gäller också beträffande bestämmelsen i 1 kap 2 § tryckfrihetsförordningen, av vilken det motsatsvis även ansetts framgå att förbudet för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av skrifs innehåll hindra dennas spridning bland allmänheten, inte innebär att tryckfriheten står över vissa ordningsföreskrifter. Sådana gäller exempelvis för skyltar och affischer enligt byggnads-, naturvårds-, och vägförfattningar samt i kommunala ordningsstadgor. Den obligatoriska tillståndsgivningen i dessa fall får dock inte göras beroende av en skrifs innehåll.¹¹

Motsvarande begränsning av själva yttrandefrihetsbegreppet gäller också, utan att någon speciell bestämmelse därom införts.¹² Någon sådan bestämmelse har inte ansetts behövlig, eftersom ordningsföreskrifternas ställning framgår av 2 kap 13 § regeringsformen. Annars har framhållits att regeringsformens yttrandefrihetsbegrepp i flera avseenden i praktiken är vidare än tryckfrihetsförordningens.¹³

Av 2 kap 13 § första stycket framgår att:

”Yttrande- och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. . . ”

Därmed kan till att börja med konstateras att det inte råder någon tvekan om att yttrandefriheten också innefattar yttrande i näringsverksamhet, bl a kommersiell reklam, eftersom det av paragrafen framgår att och hur denna kan begränsas.¹⁴

Av 13 § andra stycket framgår vikten av att vidast möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter beaktas vid bedömningen av vilka begränsningar som får ske. Vidare framgår av 2 kap 12 § första stycket att begränsningar av yttrande- och informationsfriheterna varken får gå över vad som behövs för att tillgodose ändamål i ett demokratiskt sam-

¹¹ Prop 1975/76:209 s 142

¹² Se a prop ibid

¹³ Se G Petré, H Ragnemalm s 43 f

¹⁴ Jfr det av bl a Näringslivets Delegation för Marknadsrätt kritiserade utredningsförslaget, som kunde tolkas som att en näringsidkare bleve betagen sin yttrandefrihet så snart han yttrade sig i näringsverksamheten, oavsett yttrandets innehåll och syfte – se prop 1975/76:209 s 107 f

hålle eller vad som är nödvändigt för att tillgodose detta godtagbara ändamål. Formuleringen känns igen från den ovannämnda Art 10 andra stycket Europarådskonventionen.

Det bör alltså inte komma i fråga att låta en begränsande bestämmelse av exempelvis yttrande i näringsverksamhet omfatta yttrande av opinionsbildande karaktär, och yttrande i näringsverksamhet utgör inget begränsningsändamål i sig.¹⁵ Men det har ändå framhållits att inskränkingsmöjligheterna beträffande näringsverksamhet är förhållandevis vida, och att yttrandefriheten i sådan verksamhet har en låg prioritet i den svenska regeringsformen.¹⁶

Regeringsformens regler rör visserligen inte direkt reklam i tryckt skrift. Sådan reklam, vilken utgör merparten, faller i stället under det tryckfrihetsrättsliga regelsystemet.¹⁷ Det ligger dock en generell begränsning i den svenska regeringsformens bestämmelser genom att de svenska konventionsåtagandena enligt FN- och Europarådskonventionerna inte direkt kan åberopas i landet. Endast de i svensk lag fästa fri- och rättigheterna kan anföras i Sverige.¹⁸

För övriga medier, exempelvis rundradiosändningar, videogram, film mm, blir emellertid regeringsformens regler avgörande för möjliga begränsningar. En viktig spärr är visserligen, som ovan framkommit, att inskränkningar avseende yttranden av opinionsbildande karaktär inte får hindras, även om de ingår som inslag i näringsverksamhet.¹⁹ Men det kan i det sammanhanget konstateras att någon klar avgränsning mellan olika element i ett yttrande är mycket svår att åstadkomma.²⁰

Medierna brukar anses ha ett särskilt ansvar för yttrandefriheten, vilket kan sammankopplas med spridandet av information och åsikter. Information och åsikter utgör grunden för nyhetsförmedling och nyhetskommentarer, debatt orientering och analys av viktigare samhällsfrågor.²¹

¹⁵ Se a prop s 109

¹⁶ Se G Petrén, H Ragnemalm s 76; jfr exv även Art 5 tyska Grundgesetz, där reklam omfattas av yttrandefriheten med ungefär samma begränsningar som i den svenska regeringsformen, men därtill är skyddad som en egendomsrätt enligt Art 14; varvid det senare skyddet torde vara mer långtgående

¹⁷ Jfr även prop 1975/76:209 s 109

¹⁸ Jfr exv i Västtyskland BGBI 1975 S Teil II s 1068 uttalar att FN-konventionen är en direkt åberopbar del av den tyska rätten

¹⁹ Se prop 1975/76:209 s 109

²⁰ Jfr även nedan 6.4.2 betr marknadsdomstolens tillämpning av principen om s k blandade meddelanden

²¹ Se SOU 1977:19 s 83

6.3 TRYCKFRIHETSFÖRORDNINGEN

Sverige har en längre tryckfrihetsrättslig tradition än de flesta andra länder. Tryckfriheten lagfästes första gången redan 1766, dock med ett delvis annorlunda syfte än dagens. Då var den riktad mot kungens indragningsmakt. I den nuvarande tryckfrihetsförordningen från 1949 anges tryckfrihetens syften och omfattning i 1 §:

”Med tryckfrihet förstås varje svensk medborgares rätt att, utan några av myndighet eller annat allmänt organ i förväg lagda hinder, utgiva skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna straffas därför, än om detta innehåll strider mot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning.

I överensstämmelse med de i första stycket angivna grunderna för en allmän tryckfrihet och till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall det stå varje medborgare fritt att, med iakttagande av de bestämmelser som äro i denna förordning 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.”

Vidare stadgas i 1 kap 1 § om meddelarfrihet, en rätt att meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för publicering, i den mån uppgifter inte är förbjudna enligt förordningen. Härigenom befrias alltså meddelare, som direkt till tidning eller nyhetsbyrå som arbetar för tidning lämnar uppgifter för publicering, från straffrättsligt ansvar. I stället kan meddelandet, i den mån det är tryckt och strider mot de speciella straffbestämmelserna enligt tryckfrihetsförordningens 7 kap, leda till en talan mot den ansvarige utgivaren. (För uppgifter som ej influiter i tryckt skrift kan däremot eventuellt ansvar direkt utkrävas enligt staffstadgandena i brottsbalken eller enligt andra regler som meddelaren brutit mot.) Meddelarskyddet kompletteras genom anonymitetsskyddet i 3 kap.

Grundläggande för tryckfriheten är också bestämmelsen om censurförbud i 1 kap 2 §. En skrift får inte underkastas granskning före tryckningen av någon av samhällets myndigheter. Inte heller får dessa uppställa något förbud mot själva tryckningen. Det är vidare inte tillåtet att hindra tryckning eller utgivning av en skrift på grund av dess innehåll. Till censurförbudet kommer rätten att fritt sprida tryckt skrift (6 kap 1 §), varvid någon åtskillnad inte får göras mellan olika slags skrifter (6 kap 4 §).

Genom tryckfrihetsförordningens speciella uppbyggnad vilar ansvaret för innehållet i den periodiska skriften på utgivaren i första hand. Av detta ansvar följer omvänt att ingenting får införas i skriften mot utgivarens vilja (5 kap 3 §). Berövas utgivaren sina kontrollmöjligheter över skriften övergår i stället det tryckfrihetsrättsliga ansvaret på ägaren (8 kap 2 §). Kan det i ett sådant fall inte visas vem ägaren är, övergår ansvaret på den som tryckt skriften (8 kap 3 §), och i sista hand kan den som spritt en skrift göras ansvarig (8 kap 4 §).

6.4 MARKNADSFÖRINGSLAGEN

Marknadsföringslagen fick sin nuvarande utformning 1975, efter en utbyggnad av den 1970 införda lagen mot otillbörlig marknadsföring (SFS 480). Samtidigt infördes marknadsrådet, numera marknadsdomstolen, som specialdomstol vid lagens tillämpning. Marknadsföringslagens syfte finns uttryckt i dess preambel i 1 §, nämligen att främja konsumenternas intresse i samband med marknadsföring, samt att över huvud taget motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenterna eller näringsidkare.²²

Lagens materiella regler framgår dels av tre generalklausuler i 2, 3 och 4 §§, dels av tre straffstadganden i 6, 7 och 8 §§. Generalklausulerna i 2 § mot otillbörlig marknadsföring och i 4 § om produktsäkerhet kan beivras med vitesförbud, generalklausulen i 3 § om informationsskyldighet med informationsålägganden mot vite. De straffbelagda förfarandena riktar sig mot uppsåtligt vilseledande (6 §), rabattmärken i samband med köp, vilka inte kan inlösas i pengar (7 §) och mot vissa kombinationserbudanden som anses särskilt försvårande för konsumenterna att göra ett rationellt val (8 §).²³

6.4.1 FÖRBUDSSTADGANDENA

Den viktigaste bestämmelsen är 2 § mot otillbörlig marknadsföring. Denna täcker också in de straffbelagda förfarandena. Grundläggande är att marknadsföring inte får vilseleda, samt att den som lämnar uppgifter i visst avseende också ansvarar för dessas riktighet och vederhäftiga

²² Se vidare U Bernitz s 118 ff

²³ 4, 7 och 8 §§ torde ha föga betydelse i det sammanhang som här är fråga om, varför de inte vidare berörs.

presentation. Även sådant som objektivt riskerar att vilseleda faller nämligen under generalklausulen.²⁴

Av marknadsdomstolens praxis framgår att vilseledande kan avse produkten som sådan. Det kan också vara fråga om vilseledande termer eller garanti och andra avtalsvillkor. Superlativer anses inte förenliga med god affärssed, om de inte kan beläggas, vilket följer av marknadsföringslagens allmänna vederhäftighetskrav.²⁵

Marknadsföring kan också vara otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare genom att jämförelser som inte är representativa används, genom att marknadsföringen misskrediterar en konkurrent, genom falska eller vilseledande åberopanden, genom att marknadsföringen avser sådant som är lagstridigt eller genom att marknadsföringen vilseleder beträffande det kommersiella eller geografiska ursprunget.²⁶

Det finns därtill regler i andra lagar som konkret hänvisar till att en handling eller en underlåtenhet skall bedömas som stridande mot generalklausulen mot otillbörlig marknadsföring eller mot den om informationsskyldighet. Exempel på detta är de ovannämnda lagarna om alkohol- och tobaksreklam från 1978.

Förbudssanktionen kan meddelas mot fortsättning eller upprepning av vad som strider mot de enligt generalklausulen mot otillbörlig marknadsföring uppställda normerna. I första hand skall ett sådant förbud riktas mot den näringsidkare som marknadsför något i strid med lagen. Men förbudet kan också avse den som är anställd och alltså handlar på näringsidkarens uppdrag.²⁷

Departementschefen anförde att det även syntes honom lämpligt att förbud skulle kunna riktas mot vissa andra medverkande i marknadsföringen än näringsidkare, i första hand reklambyråer som handlar på uppdrag av näringsidkare. Det kan nämligen anses ankomma på dessa att känna till de gällande reglerna.²⁸ I praktiken har emellertid förbud riktats mot sådana medhjälpare i ringa omfattning.²⁹ Också tidningarna kan drabbas av förbud mot att införa kommersiell annonsering. Exem-

²⁴ Jfr även Grundregler för reklam Art 4 punkt 1

²⁵ Se U Bernitz s 152

²⁶ Se vidare a a s 143 ff

²⁷ Se prop 1970:57 s 77

²⁸ Se 2 § sista punkten; samt prop 1970:57 ibid

²⁹ Se dock exv MD 1975:27 Vingresor/Club 33 och Stig Arbmans AB; MD 1978:6 – Trygg-Hansa och Young & Rubicam AB; MD 1981:20 – SAAB/ANA och Falk och Phil AB

pel på detta är marknadsdomstolens domar MD 1982:4 – Skåne-posten och MD 1983:6 – Nordvästra Skånes Tidningar.³⁰

6.4.2 INFORMATIONSSKYLDIGHET

Sanktionen om informationsskyldighet avser information av särskild betydelse från konsumentsynpunkt. Sådan kan exempelvis avse pris och betalningsvillkor, varans eller tjänstens innehåll, skötsel och förvaring, förhållanden i övrigt mellan säljare och köpare samt vem som tillhandahåller det marknadsförda.³¹ Tydlig ursprungsangivelse på annonser är för övrigt ett grundläggande krav.³²

I 3 § marknadsföringslagen anges att information kan åläggas att lämnas

- 1) genom märkning på vara eller tillhandahållas i annan form på säljställe,
- 2) i annonser eller andra framställningar som näringsidkare använder vid marknadsföringen,
- 3) i viss form till konsument som begär det.

Därvid bör uppmärksammas att det med hänsyn till tryckfriheten inte ansågs lämpligt att utforma lagstiftningen med ett åläggande att annonsera.³³ Marknadsföringslagen ger endast utrymme att ställa positiva krav på informationens innehåll. Först den som själv annonserar kan därför åläggas att innefatta viss information i sin reklam, s k relativ informationsskyldighet.³⁴

Som ett stöd för näringsidkare, när det gäller information av särskild betydelse från konsumentsynpunkt, har konsumentverket utfärdat särskilda s k riktlinjer. Dessa är rekommendationer och inga bindande lagregler.

6.4.3 STRAFFBELAGDA FÖRFARANDE

1971–1986 har 32 fall av brott mot marknadsföringslagen handlagts av tingsrätt. Tre av dessa har också överklagats till hovrätt. Inte i något fall

³⁰ Jfr dock MD 1986:3 – AB Pripps Bryggerier

³¹ Se U Bernitz s 186 ff

³² Se MD 1980:12 – Corteco

³³ Se vidare SOU 1974:23 s 82

³⁴ Se spec lagrådet i prop 1970: 57 s 131 f

³⁵ Se vidare prop 1984/85:213 s 304 Lu 1985/86:10 s 4 ff; U Bernitz s 136 f

har dock åtalen avsett utländsk näringsidkare eller material som kommit från utlandet.³⁶

Förutsättningen för åtal enligt 6 § marknadsföringslagen är att förfarandet anges till åtal av konsumentombudsmannen, eller åtal medges av denne. Men också förfarande som i och för sig skulle kunna föras enligt 6 § kan, som ovan framgått, påtalas av KO (konsumentombudsmannen) inför marknadsdomstolen enligt 2 §. Detta minskar till viss del behovet av straffrättsliga förfaranden – annat än vid påtagligt bedrägeri. I sådana fall finns även större anledning att tillse att den skadelidande blir kompenserad för uppkommen skada. En sådan skadeståndsmöjlighet för konsument förutsätter enligt svensk rätt brott.³⁷

6.4.4 REKLAM OCH TRYCKFRIHET

Sedan lagen om otillbörlig marknadsföring införts 1970 har marknadsdomstolen haft att ta ställning till ett 15-tal fall, där en gränsdragning mellan tryck-/yttrandefrihet och kommersiella meddelanden har aktualiserats. Grundläggande för denna är enligt en dominerande uppfattning att alla meddelanden i tryckt skrift omfattas av tryckfriheten.

Beträffande meddelanden i näringsverksamhet gäller dock vissa inskränkningar i det tryckfrihetsrättsliga skyddet. Yttranden i tryckt skrift som har ett rent kommersiellt syfte och kommersiella förhållanden till föremål kan, som ovan framkommit, förbjudas enligt marknadsföringslagens bestämmelser.³⁸

Gränsdragningsproblem kan alltså uppstå när yttranden i näringsverksamhet är bärare av såväl ett kommersiellt budskap som information och åsikter. De senare skall då i enlighet med tryckfrihetslagstiftningens syftesbestämning åtnjuta grundlagsskydd. I en sådan situation tvingas alltså marknadsdomstolen att göra en avvägning mellan vad som faller under tryckfrihetsförordningens syftbestämning i 1 kap 1 § och vad som är att betrakta som rent kommersiellt.

Domstolens praxis bör ses mot bakgrund av departementschefens påpekanden om att stor försiktighet bör tillämpas i tveksamma fall. Ett

³⁶ Se vidare Konsumentverket/KO: Domar rörande brott mot 6 § marknadsföringslagen 1971–1977, 1978–1984, samt K&E 1/86 s 29

³⁷ Jfr 19 § marknadsföringslagen, enl vilken en näringsidkare kan erhålla skadestånd vid brott mot 6 § eller vid brott mot vitesförbud enligt 2 §

³⁸ Se exv prop 1973:123 s 46

förbud enligt marknadsföringslagen får inte meddelas så att det kommer i konflikt med de tryckfrihetsrättsliga intressena.³⁹

6.4.4.1 Bakgrund

Departementschefen uttalade i proposition till marknadsföringslagen att det är förenat med uppenbara svårigheter att dra en klar gräns mellan gärningar som exklusivt skall bedömas enligt tryckfrihetsförordningens regler och gärningar vilka, visserligen har begåtts genom tryckt skrift men ändå, faller utanför det av tryckfrihetsförordningen reglerade området.⁴⁰

1931 års lag mot illojal konkurrens (1931:152) innehöll regler som var tillämpliga även på meddelanden i tryckt skrift, utan inskränkningar av tryckfrihetslagstiftningen. Vid diskussionerna inför införandet av den lagen, och framför allt dess 1 §, om straff för illojal reklam, segrade efter någon tvekan uppfattningen att meddelanden som avsågs i 1 § inte hörde till tryckfrihetsområdet.⁴¹

Detta framgår också av förarbeten till 1949 års tryckfrihetsförordning. Där framhålls att endast vad gäller yttranden som innebär uttalande av meningar eller åsikter, eller som innefattar ett nyhetsmeddelande, är tryckfrihetslagstiftningen exklusiv.⁴² De straffbelagda förfarandena enligt 1931 års lag ansågs inte utgöra några betänkligheter från tryckfrihetsrättslig synpunkt.

När det gäller yttranden om annan näringsidkare, vilka saknar direkt samband med dennes näringsverksamhet, dvs för näringsverksamheten ovidkommande förhållanden, vilka 1966 års utredning också föreslog skulle kunna angripas av lagen mot illojal konkurrens, blev remisskritiken skarp. Meddelanden av detta slag ansågs typiskt sett vara av sådan art att de skall bedömas enligt tryckfrihetsförordningen.

Departementschefen delade inte heller utredningens uppfattning att konkurrenshandlingar som sådana föll utanför tryckfriheten. Han uttalade i stället att ingripanden mot reklam endast skulle kunna avse framställningar som har rent kommersiella förhållanden till föremål.⁴³

Lagrådet yttrade, med anledning av den förslagna 1 § 1970 års lag mot

³⁹ Prop 1970:57 s 67

⁴⁰ Prop 1970:57 s 65 ff

⁴¹ Se SOU 1966:71 s 87

⁴² Se G Petrén: Tryckfrihetslagstiftningen s 41

⁴³ Prop 1970:57 s 67

otillbörlig marknadsföring, att när det gäller lagföring och bestraffning av sådant som förekommer i tryckt skrift, är tryckfrihetslagstiftningens speciella bestämmelser begränsade till tryckfrihetsrättens syfte och innebörd. Detta var departementschefens utgångspunkt vid förslaget om införande av en marknadsföringslag utan föregående grundlagsändring.

Eftersom ett förbud enligt marknadsföringslagen inte meddelas annat än som en följd av ett visst slags förfarande från en näringsidkares sida, ansågs förbudssanktionen vara av mer repressiv än preventiv karaktär. Den stred alltså inte heller mot tryckfrihetsförordningens censurförbud. Mot den bakgrunden ansåg lagrådet att den föreslagna lagregeln mot otillbörlig marknadsföring kunde införas utan någon speciell grundlagsändring.⁴⁴

6.4.4.2 *Bedömningen i praxis*

Utgångspunkten för marknadsdomstolens bedömning förefaller att vara att en tidning eller en tidskrift som helhet är att uppfatta som ett tryckfrihetsrättsligt skyddat alster.⁴⁵ Tryckfrihetsrättsligt skyddad är exempelvis också en annons som återger en redaktionell varurecension. Men de element som är att betrakta som kommersiell reklam faller därtill under den marknadsrättsliga bedömningen.⁴⁷ Marknadsföringslagens räckvidd bestäms därvid inte, enligt nuvarande regler, av vad som är speciellt rubricerat eller utformat som redaktionell text.⁴⁸

Också sådant som till sin yttre form förefaller att vara redaktionellt, men som till syfte och innehåll är renodlat kommersiellt med kommersiella förhållanden till föremål, kan omfattas av den marknadsrättsliga bedömningen. Från vederhäftighetssynpunkt kan även ställas krav på att sådana element skall annonsmärkas.⁴⁹

För att vissa delar av exempelvis en tidskrift har ett rent kommersiellt syfte och rör kommersiella förhållanden, följer däremot inte att hela skriften behöver annonsmärkas. Inte heller följer därav att hela skriften kan anses falla under marknadsföringslagen. Det gäller även om tid-

⁴⁴ A prop s 129 ff

⁴⁵ Se 1 kap 5 § tryckfrihetsförordningen

⁴⁶ Se SvJT 1978 rf s 37, NIR 1978 s 136 – Vi

⁴⁷ Jfr dock G Petrén i prop 1978/79:2 s 82 ff

⁴⁸ Jfr dock yttrandefrihetsutredningens förslag i SOU 1983:70 s 235 ff, som berörs vidare nedan 6.4.4.3.

⁴⁹ Se MD 1972:4 – Tre Kök, ”Aktuellt om hund och katt”; jfr även MD 1980:12 a o

skriftsutgivningen som sådan syftar till att skapa ett reklammedium för de egna produkterna. I den praktiska gränsdragningen skall varje element i tryckt skrift bedömas för sig för att undvika konflikter med tryckfrihetslagstiftningen.⁵⁰

”Blandade meddelanden”

Marknadsdomstolen kan alltså sägas tillämpa en princip om ”blandade meddelanden”, som innebär att varje element skall bedömas för sig i förhållande till ett eventuellt tryckfrihetsrättsligt skydd.⁵¹ Ett meddelandes formella placering inom ramen för en kommersiell annons behöver därför inte, i parallellitet med det sagda, betyda att det blir angripbart via marknadsföringslagen.

Också inslag i en kommersiell annons kan bedömas vara tryckfrihetsrättsligt skyddade på grund av innehåll och syfte. Åsiktsyttringar, oavsett var de står, faller under tryckfriheten och kan alltså inte angripas via marknadsföringslagen.⁵² I tveksamma fall får vidare de tryckfrihetsrättsliga hänsynen väga över, med tanke på de uttryckliga förarbetsuttalandena om att marknadsföringslagen inte får komma i konflikt med tryckfrihetsförordningen.⁵³

Åsiktsyttringar i form av s k policy-annonsering faller alltså typiskt sett under det tryckfrihetsrättsliga skyddet. De kan därför angripas via marknadsföringslagen endast om det bakomliggande syftet är helt kommersiellt och meddelandet rör kommersiella förhållanden. Därtill krävs naturligtvis att detta i övrigt skall stå i konflikt med marknadsföringslagens allmänna vederhäftighetskrav eller otillbörlighetsbegrepp för att ett förbud skall kunna meddelas.⁵⁴

Marknadsdomstolen har emellertid hesiterat för att tillämpa den ovan beskrivna principen om ”blandade meddelanden” på innehållet hos ett tidskriftsomslag. När ett kommersiellt budskap har återfunnits på ett tidskriftsomslag, har det kommersiella syftet inte ansetts vara lika renodlat som när det gäller samma meddelande i form av en annons – eller för den delen även på en löpsedel.⁵⁵

⁵⁰ MD 1972:4 a o

⁵¹ Jfr även SOU 1964:6 s 71; jfr dock SOU 1983:70 s 245 ff

⁵² Se MD 1981:5 – McDonald's

⁵³ Se prop 1970:57 s 60 ff; samt MD 1986:28 – Vår Industri

⁵⁴ Se MD 1977:1 – VIVO – Favör, jfr NJA 1977 s 751

⁵⁵ Se MD 1975:22 – Damernas Värld

Detta skall jämföras med att vissa delar av en tryckt skrifts omslag kan anses ha enbart med dess marknadsföring att göra. Det gäller från nummer till nummer återkommande utformningselement, vilka primärt kan uppfattas vara av känneteckenskaraktär. Däremot kan varierbara inslag i tidningsredigeringen inte på samma sätt bedömas som enbart kännetecken. De får därmed anses omfattade av det tryckfrihetsrättsliga skyddet.⁵⁶

Innehållet i tryckt skrift som säljinstrument

Det är otvetydigt att en artikel i tryckt skrift är tryckfrihetsrättsligt skyddad till sitt icke-kommersiella innehåll, även om detta inte skulle vara korrekt. Innehållet kan alltså inte angripas som vilseledande enligt marknadsföringslagen.⁵⁷

Marknadsdomstolen har däremot ansett sig kunna ingripa mot marknadsföring av produkter med hjälp av ett sådant innehållsmässigt överdriftigt tryckfrihetsskyddat alster. Detta följer av grundprincipen att marknadsföraren fullt ut svarar för korrektheten av de argument han använder i marknadsföringen. Utnyttjandet av en tryckfrihetsrättsligt skyddad artikel har i en marknadsföringssituation ansetts vara rent kommersiell och ha kommersiella förhållanden till föremål.⁵⁸

Är återgivningen av den tryckta skriftens innehåll i reklam för densamma korrekt, kan det dock inte angripas via marknadsföringslagen i samband med marknadsföring av skriften. Detta torde gälla även om det tryckfrihetsrättsligt skyddade innehållet som återges i sig inte är vederhäftigt.⁵⁹ Situationen torde dock vara den omvända om innehållet är direkt lagstridigt, eller uppmanar till brott, och information om lagstridigheten inte lämnas.⁶⁰ Skulle däremot återgivandet av innehållet i tryckt skrift, om det framförs i en annons, vara felaktigt eller överdriftigt, anses detta strida mot marknadsföringslagens vederhäftighetsregler.⁶¹

Löpsedel

Annonser i syfte att sälja tryckta skrifter ansågs tidigare inte skapa några

⁵⁶ Se MD 1983:18 – Expressen

⁵⁷ Se MD 1975:23 – Åhlén & Åkerlunds Förlags AB o MD 1976:24 – Biostrakt

⁵⁸ MD 1976:24 a o

⁵⁹ Se Svea HovR, SvJT rf s 37 a o

⁶⁰ Se MD 1973:27 – ”Alkohol”, jfr m MD 1980:10 – BR Abrahamsson

⁶¹ Se MD 1975:23 a o

gränsdragningsproblem. Bortsett från det tryckfrihetsrättsliga skyddet för skriftens innehåll, oavsett i vilken form detta framfördes, var övriga argument att betrakta som rent kommersiellt syftande med kommersiella förhållanden till föremål. Enligt MD 1986:28 – Vår Industri – framgår dock att i den mån det kommersiella budskapet även kan uppfattas som ett led i en debatt, tar det tryckfrihetsrättsliga skyddet över. När det gäller en tidnings eller en skrifts löpsedel är förhållandena än mer komplicerade.

Trots att löpsedeln kan betraktas som ett instrument i marknadsföringen, är den typiskt sett att betrakta som ett tryckfrihetsskyddat alster.⁶² Detta gäller åtminstone så länge som löpsedeln återger den tryckta skriftens innehåll, och detta inte uteslutande avser kommersiella förhållanden.⁶³

Det tryckfrihetsrättsliga skyddet kan emellertid inte sträcka sig längre än tryckfrihetslagstiftningens syften, dvs ge ett skydd för åsiktsförmedling och information.⁶⁴ Det kan alltså finnas undantagssituationer, när en löpsedel faller utanför det tryckfrihetsrättsliga skyddet, nämligen om meddelandet är uteslutande kommersiellt inriktat och har enbart kommersiella förhållanden till föremål.⁶⁵

Skadliga, oönskade produkter

Marknadsföringslagen får, som ovan anförts, inte komma i konflikt med den yttrande- och informationsfrihet som tryckfrihetslagstiftningen värnar om. I förarbetena till marknadsföringslagen betonades även att det inte skulle finnas möjlighet att ingripa mot kommersiell reklam enbart på den grunden att den avsåg en vara som var skadlig eller oönskad.⁶⁶

I det uppmärksammade fallet MD 1981:5 – McDonald's – förde KO talan mot Svenska Kwick Food AB bl a på den grunden att skolelever lockades bort från skolmåltiderna till McDonald's hamburgerrestauranger, vilket han inte fann förenligt med det sociala ansvar som marknadsföring skall bedrivas under. Genom annonseringen ansågs barns och ungdomars bristande erfarenheter och kunskaper utnyttjas, samti-

⁶² Se 1 kap 7 §

⁶³ Se NJA 1975 s 589, jfr m MD 1974:23 – Helg-Extra

⁶⁴ Se 1 kap 1 §

⁶⁵ Se NJA 1975 s 589; samt MD 1975:22 a o

⁶⁶ Se prop 1970:57 s 67, jfr även MD 1973:27 a o ➤

digt som skolmåltiderna, enligt KO, var näringsrikt sammansatta och bekostade av det allmänna.

Marknadsdomstolen uttalade emellertid bl a att:

”Av hänsyn till yttrandefriheten bör inte utan tungt vägande skäl ingripande med stöd av marknadsföringslagen ske mot kommersiella budskap på den grunden att däri förekommer formuleringar som kan uppfattas som uttryck för andra samhällsvärderingar än de rådande. . .”

Marknadsdomstolen har dock i sin praxis visat att särskilda krav ibland kan uppställas på grund av den marknadsförda varans egenskaper. Detta gällde bl a åtskilliga avgöranden beträffande tobaksannonsering före 1978.⁶⁷ Generella förbud får däremot anses strida mot tryckfrihetens censurbestämmelser, om inte annat uttryckligt lagstöd finns i tryckfrihetsförordningen.⁶⁸ Den speciella lagstiftningen som infördes 1978 om begränsning/förbud av kommersiell annonsering till konsument för tobak och alkohol är exempelvis på ett sådant lagstöd och möjliggjordes genom att en ändring i tryckfrihetsförordningen hade skett 1973.⁶⁹

Därvid uttalade departementschefen att:⁷⁰

”Enligt min mening behöver grundlagsskyddet för den fria nyhetsförmedlingen och den fria åsiktsbildningen som TF avser att skapa inte ha en sådan omfattning att det utgör ett hinder 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 skälet att den avser att främja sådana varor”.

Det förbud som införts gäller alkoholannonsering till konsument i avsättningsfrämjande syfte.⁷¹ För att annonseringen skall rubriceras som ”kommersiell” dvs avsättningsfrämjande, krävs därvid inte att den näringsidkare, vars marknadsföring det handlar om, själv skall ha betalt för införandet av annonsen.⁷²

⁶⁷ Se exv 1971:15 – Minden, MD 1972:1 – Prince och MD 1973:6 – L&M; samt vidare M Levin: Suggestiv reklam s 60 ff

⁶⁸ Se MD 1983:25 – Vekå Postorder

⁶⁹ Se 1 kap 9 §

⁷⁰ Se prop 1973:123 s 42 f; jfr prop 1970:57 s 67 samt ovan

⁷¹ Jfr dock även MD 1986: 3 a o

⁷² MD 1982:4 – Rasmussen og Sønner/Skåneposten

6.4.4.3 Sammanfattning och slutsatser

Det har i olika sammanhang gjorts gällande att reklamen så gott som helt skulle sakna tryckfrihetsrättsligt skydd. Så är emellertid inte fallet. Tryckfrihetsförordningen skyddar reklam i tryckt skrift generellt mot censur och andra förhandsingripanden. Reglerna om meddelarskydd och anonymitet är i och för sig också tillämpliga på reklam, liksom stadgandet i 5 kap 3 § om utgivarens rätt att själv bestämma över tidningens innehåll.⁷³

Marknadsdomstolen konstaterade exempelvis i samband med förhandling i ett konkurrensbegränsningsärende att utgivarens befogenhet att bestämma över tidningens innehåll också omfattar kommersiell annons.⁷⁴

Däremot föreligger skillnader i det tryckfrihetsrättsliga skyddet mellan reklam och andra framställningar i tryckt skrift, genom att ingripanden i större utsträckning kan göras mot innehållet i kommersiell reklam än mot andra framställningar i tryckt skrift. Otillbörlig reklam kan komma åt av marknadsföringslagen. Tryckfrihetsförordningens, i detta avseende, begränsade räckvidd får idag anses vara allmänt vedertagen.

Begränsningen följer naturligt av tryckfrihetsförordningens ovan citerade syftesbestämning. Tryckfriheten har till första uppgift att säkerställa en fri nyhetsförmedling och en obeskuren debatt. Däremot har tryckfrihetsförordningen inte tagit som sin uppgift att i alla avseenden reglera bruket av tryckta skrifter. Därför kan begagnandet av trycket som ett medel i enskildas näringsverksamhet som sådant inte påkalla grundlagsskydd.⁷⁵

Gränsdragningen

Att tryckfrihetsförordningens syftesbestämning på detta sätt skall vara avgörande för om reklam omfattas av skyddet eller ej, har av massmediekommittén uppfattats som olyckligt, varvid klarare gränsdragningsregler har efterlysts.⁷⁶ Massmedieutredningen har upprepat föreslagit att gränsdragningen mellan tryckfrihetsförordningen och marknadsföringslagstiftningen skulle regleras i grundlag. Detta har dock hittills

⁷³ Se SOU 1975:49 s 172

⁷⁴ Se MD 1974:4 angående annonsvägran av tidningen Land

⁷⁵ Se SOU 1947:60 s 119

⁷⁶ Se SOU 1975:49 s 172, jfr även SOU 1983:70 s 112 ff

avvisats.⁷⁷ Fortfarande aktuellt är yttrandefrihetsutredningens förslag i betänkandet (1983:70), Värna yttrandefriheten. Enligt detta skulle 1 kap 10 § TF få en ny utformning som syftar till att undanröja de faror för yttrandefriheten som en alltför vidsträckt tolkning av begreppet "yttrande i näringsverksamhet" skulle kunna föra med sig.

"Yttrande i näringsverksamhet" skall enligt utredningens förslag undantas från grundlagsskydd. Innebörden av uttrycket begränsas till meddelande i annonsform eller avseende nyttigheter som skriftens ägare själv tilhandahåller. Men en sådan omdefiniering av ett etablerat uttryck är enligt min mening olyckligt. "I näringsverksamhet" har traditionellt inom marknadsrätten avsett ett betydligt vidare spektrum av aktiviteter än annonsering.⁷⁸

Därtill kommer att annonsformen i sig knappast torde kunna motivera ett undantag från informations- och yttrandefrihetsskydd, annat än beträffande renodlade kommersiella budskap.⁷⁹ Det har även framgått ovan att någon vikt inte skall fästas vid om ett meddelande är i annonsform eller redaktionellt.⁸⁰ Vad eller vilka delar som utgör en kommersiell annons får i stället bedömas i det enskilda fallet.⁸¹ Yttrandefrihetsutredningens avgränsningsförslag förbättras knappast av att den också använder "reklam"-begreppet i etersammanhang. Men detta är då att uppfattas som vidsträckt och omfattar även exempelvis åsiktsannonsering.⁸²

Beträffande marknadsdomstolens gränsdragning i praxis av vad som är rent kommersiellt och vad som är åsiktsbildning och information kan sammanfattningsvis konstateras att vissa bedömningsprinciper framstår som välavvägda och logiska, medan andra väcker tveksamhet. Utgångspunkten med "blandade meddelanden" finner jag vara mycket tilltalande. En uppdelning på skilda element torde ge ett bättre skydd för yttrandefriheten, än att utgå från ett meddelandes dominerande karaktär. Men tillämpningen av "blandade meddelanden" tenderar att bli osäker i detaljer.⁸³ Där har marknadsdomstolen vacklat mellan formens och innehållets betydelse i flera fall.

⁷⁷ Se prop 1973:123 s 41 och prop 1975/76:204 s 37 f

⁷⁸ Se U Bernitz s 24 f, jfr m SOU 1983:70 s 234 ff

⁷⁹ Se även vidare ovan betr de internationella konventionerna

⁸⁰ Se SOU 1964: 6 s 71; jfr även NJA 1961 s 751, där en tidnings ansvarige utgivare dömdes för brott mot lotteriförordningen på grund av publiceringen av vinstnummer i utländskt lotteri

⁸¹ Se prop 1973:123 s 47

⁸² Se SOU 1983:70 s 242

⁸³ Jfr även H Strömberg i SvJT 1980 s 33; samt NJA 1979 s 602

Beträffande MD 1975:22 – Damernas Värld – gällde att marknadsdomstolen inte ansåg sig kunna tillämpa principen om blandade meddelanden på ett tidskriftsomslag, trots att samma budskap i annonser, samt även på löpsedlar, bedömes som otillbörligt. Argument var här att en tidskriftslöpsedel, till skillnad från ett omslag, får uppfattas som ett mer renodlat marknadsföringsinstrument, vilket möjligtvis kan vara riktigt. Men i tryckfrihetsrättslig bemärkelse torde löpsedel och omslag vara likställda.⁸⁴

Det är även i sammanhanget något oklart varför principen om ”blandade meddelanden”, som marknadsdomstolen säger, skulle vara svårare att tillämpa när det gäller ett tidskriftsomslag än i andra sammanhang. Är exempelvis en rabattkupong avseende klädinköp i en fristående affär inte angripbar enligt marknadsföringslagen, bara för att den är placerad på en tidskrifts omslag? Rimligen är det meddelandets innehåll som skall vara utslagsgivande för gränsdragningen till tryckfriheten, inte meddelandets form eller dess inplacering i ett medium.

Slutsatsen måste, enligt min mening, bli att en löpsedel och ett omslag knappast kan bedömas olika, om de har samma innehåll. Marknadsdomstolen har därtill senare, i MD 1983:18 – Expressen, angripit ett tidskriftsomslag och i det fallet inte ansett hinder föreligga mot att bedöma omslagets känneteckenselement enligt marknadsföringslagen, vilket kanske dock inte är ett helt parallellt fall utan snarare ett bevis för uppdelningsprincipen.

Det kan vidare vara speciellt intressant att notera att ett korrekt återgivande av ett tryckfrihetsrättsligt skyddat alster, som innehåller olagliga förfaranden, med upplysning om att så är fallet, inte är angripbart enligt marknadsföringslagen. Däremot gäller att en vilseledande framställning som till sin form är tryckfrihetsrättsligt skyddad inte därmed kan användas som argument i samband med marknadsföring av en annan vara, utan att marknadsföraren då blir ansvarig för tidningsinnehållet.⁸⁵

Principen att marknadsföraren svarar för vederhäftigheten i de argument han använder i marknadsföringen enligt marknadsföringslagen kan dock inte föras särskilt långt, när argumenten tar sig formen av tryckfrihetsrättsligt skyddat material. En tidskrifts annonsering för sig

⁸⁴ Jfr även prop 1978/79:2 s 54

⁸⁵ Betr relationen till spridningsrätten i 6 kap 2 § tryckfrihetsförordningen – Se H Strömberg i SvJT 1980 s 29

självt i form av faximilutsnitt ur tidskriften skapar inte ett ansvar för vederhäftigheten i faximiltexten enligt marknadsföringslagen, under förutsättning att den texten är sådant material som hör till det tryckfrihetsskyddade. Så gäller exempelvis uttryckligen beträffande varurecensioner.

Vidare gäller enligt MD 1986:28 – Vår Industri – att om argumentationen avser ett tryckfrihetsrättsligt skyddat alster, tar det tryckfrihetsrättsliga skyddet över. Däremot är det, enligt nuvarande lagstiftning, teoretiskt tänkbart att även redaktionellt material kan uppfattas som rent kommersiellt och därför komma under marknadsdomstolens bedömning.

Införs yttrandefrihetsutredningens ovan anförda förslag, skulle emellertid gränsen för den marknadsrättsliga angripbarheten inskränkas till meddelanden som sker i annonsform eller som avser produkter tillhandahållna av skriftens ägare. En sådan avgränsning lämnar onödiga kryphål för den som eventuellt vill missbruka systemet, samtidigt som den hittillsvarande försiktiga tillämpningen knappast kan sägas ha inneburit att några tryckfrihetsrättsliga intressen kommit i kläm.

Censurförbudet

Tas tryckfrihetens syften till utgångspunkt för gränsdragningen till det tryckfrihetsrättsligt skyddade området, möter inga större problem att ingripa mot vilseledande kommersiella meddelanden i tryckt skrift, oavsett form. Några konflikter behöver egentligen inte uppstå med yttrande- och informationsfriheterna. Marknadsföringslagens regler bygger på att censur inte är tillåten.⁸⁶ Mot bakgrund av lagrådets uttalanden i samband med införandet av 1970 års marknadsföringslag, måste emellertid i frågasättas om marknadsdomstolens princip att förbjuda en preciserad åtgärd "*eller annan liknande handling*" är förenligt med tryckfriheten

Sådana formuleringar skulle nämligen kunna anses stå i strid med censurförbudet i 1 kap 2 § tryckfrihetsförordningen. Eftersom bestämmelsen har uppfattats vara av central betydelse för tryckfriheten, skall inga avsteg få göras från den.⁸⁷ Även den kommersiella annonseringen omfattas alltså, i detta fall utan inskränkningar.⁸⁸

⁸⁶ Se även prop 1970:57 s 131 f (lagrådet)

⁸⁷ Se SOU 1983:70 s 238

⁸⁸ Jfr däremot s k tillfällighetstryck, exv etiketter, som inte omfattas av tryckfrihetsförordningen

6.5 REKLAM I ETERSÄNDNINGAR

6.5.1 INLEDNING

Allt sedan Radiotjänst inledde sina sändningar för drygt 60 år sedan, har etermediernas verksamhet och organisation reglerats genom avtal med staten. Det stod till en början klart att den relativa bristen på frekvenser skulle omöjliggöra en fullständig etableringsfrihet av samma slag som gällde för pressen. Därför ”importerades” public service-idén från Storbritannien. Denna grund, dvs rundradioföretagets integra och publisistiskt oberoende ställning i förhållande till såväl staten som andra maktcentra, vilar Sveriges Radiokoncernen än idag på.

Det står emellertid också klart att den ensamrätt, som tidigare var en grundförutsättning för Sverige Radios verksamhet, håller på att luckras upp. Därmed inte sagt att public service-idén har spelat ut sin roll.⁸⁹ Successivt har Sveriges Radio fått konkurrenter. Närradio infördes 1978, kabelburna satellit och egensändningar tilläts permanent från och med den 1.1 1986, rundradiosändningar av finska televisionsprogram kan numera också ske i Sverige med stöd av en särskild lag (1986:3). Vidare finns s k radiotidningar för blinda sedan början av 1980-talet.

Alla de nu nämnda företeelserna är kontrollerbara från statens sida. Det förblir de också så länge koncenssionssystemet behålls.⁹⁰ Till detta kan dock direktsändande satelliter i framtiden komma att utgöra en mer okontrollerbar form av konkurrens med Sveriges Radios och andra sändningar som bifallits av den svenska regeringen i enlighet med radiolagen.

Reklam har varit förbjuden i Radiotjänst/Sveriges Radios sändningar allt sedan verksamheten tog sin början. Reklamförbudet lagfästes dock inte förrän i och med 1966 års radiolag. Varken då eller 1978, när Sveriges Radio omorganiserades, sattes grundlagsenligheten av reklamförbudet i fråga.⁹¹

6.5.2 RADIOLAGEN

Radiolagen från 1966⁹² är en ramlag som bl a definierar begreppen ”ra-

⁸⁹ Se prop 1985/86:99 s 23 ff

⁹⁰ Se vidare SOU 1983:65 s 269; prop 1984/85:199 s 27

⁹¹ Se DsU 1986:2 s 70

⁹² Senast ändrad 1986:1209

diosändning" och "rundradiosändning", samt föreskriver vilka som får företa sådana sändningar enligt det gällande koncessionssystemet. Med *radiosändning* avses ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor... vilka utbreder sig i rymden utan särskild anordnad ledare, och *rundradiosändning* är en radiosändning som är avsedd att tas emot direkt av allmänheten (1§).

Enligt 5 § första stycket radiolagen krävs tillstånd av regeringen för att sända radioprogram i rundradiosändning i Sverige. Med *radioprogram* avses i det sammanhanget innehållet i en radiosändning, som består av annat än "enkla meddelanden om tid, väderlek nyheter eller dylikt" (1 §). Sändningsrätt med stöd av bestämmelsen har endast Sveriges Radio-koncernens programbolag (Sveriges Riksradio, Sveriges Television, Sveriges Utbildningsradio och Sveriges Lokalradio).

Programbolagen är helägda dotterbolag till Sveriges Radio, som handhar övergripande administrativa och ekonomiska funktioner. Verksamheten finansieras genom att riksdagen varje år tilldelar koncernen medel, som erhålls genom de av riksdagen fastställda mottagaravgifterna.

Varje programbolag avgör ensamt vilka program som skall förekomma i företagets sändningar. Mellan varje programbolag och staten finns ett avtal som bestämmer hur verksamheten skall utövas (6 §).

5 a § radiolagen uttalar att "Radioprogram i rundradiosändning som tagits emot i centralantennanläggning får utan särskilt tillstånd sändas vidare till mottagare inom fastighet som är ansluten till anläggningen." Dessutom hänvisar 5 a § till viss speciallagstiftning beträffande tre typer av tillståndspliktiga sändningar.

Rätten att sända ljudradioprogram i vissa lokala rundradiosändare finns i närradiolagen (1982:459).⁹³ Rätten att sända radiotidningar finns reglerad i lagen om radiotidningar (1981:508). Sedan den 1 januari 1986 gäller också de särskilda föreskrifterna beträffande program i lokala radiosändningar från trådsändare, enligt den ovannämnda lagen om lokala kabelsändningar. Genom prop 1985/86:199 har lagen om radiotidningar ändrats så att "radiotidning" innefattar trådsänd överföring till synskadade av innehållet i dagstidningar.⁹⁴

⁹³ Senast ändr 1985:228, 597, 598 o 678

⁹⁴ Se a prop s 32

6.5.2.1 Begreppet rundradiosändning

Internationellt avses med rundradiosändning ("broadcasting") endast etersändningar. Begreppet rundradiotjänst ("broadcasting service") definieras, som ovan framkommit i ITUs reglemente som en radiokommunikationstjänst, där överföringarna är avsedda att tas emot direkt av allmänheten. En rundradiotjänst kan, enligt denna definition, avse ljudöverföringar, televisionsöverföringar och andra slags överföringar i etern.⁹⁵

Denna definition var också utgångspunkten för rundradioutredningens förslag (SOU 1965:46). Men departementschefen framhöll att rundradiosändning borde användas som ett gemensamt begrepp för vissa slags radio- och trådsändningar. Det ansågs nämligen vid radiolagens tillkomst att dåvarande AB Radiotjänst skulle ha ensamrätt att bestämma över radioverksamheten i såväl eter- som trådsändare, och att företagets ensamrätt borde innefatta även vidare-sändning av program.⁹⁶

I 1966 års radiolag kom därför "rundradiosändning" att stå för *radio- eller trådsändning* avsedd att mottagas direkt av allmänheten, om sändningen inte var avsedd endast för en sluten krets, vars medlemmar är förenade genom ett påtagligt gemenskap av annat slag än ett gemensamt intresse av att lyssna på eller se sändningen (1 §). Denna definition har idag befunnits vara mindre lämplig med hänsyn till den tekniska utvecklingen.

Genom prop 1985/86:109 har nya definitioner införts i radiolagens 1 §. Därmed har också bättre överensstämmelse uppnåtts med de ovan nämnda internationella normerna. *Trådsändning*, dvs ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor vilka är bundna vid särskilt anordnade ledare, faller numera utanför rundradiobegreppet. Detta bestäms alltså, som framgått, av två omständigheter, dels trådlös sändning, dels avsedd att tas emot direkt av allmänheten.

Enligt de nya reglerna har också det tidigare tillståndskravet, enligt rundradiolagen och lagen om lokala kabelsändningar i fråga om trådsändningar av radio- och tv-program till andra lokaler än bostäder, avskaffats. Beträffande trådsändningar har vidare reglerna förenklats, och tillstånd skall, enligt 5 § andra stycket radiolagen, krävas för sådana

⁹⁵ Se regel 36; samt vidare ovan 2.2

⁹⁶ Se prop 1966:149 s 28 ff; jfr även DsU 1985:12 s 99 f

trådsändningar först när de når fler än 75 bostäder.⁹⁷

En sändning som är avsedd för en viss grupp faller utanför rundradio-sändningsbegreppet. Förutsättningen är dock att gruppen verkligen kan anses som slutet med en "påtaglig gemenskap".⁹⁸ I proposition till radiolagen framhålls att en slutet krets inte utgörs av människor endast på den grunden att de bor inom samma område.⁹⁹

I praktiken uppstår lätt delade meningar om vad som är "allmänheten" och vad som utgör en slutet krets. Dessa förstärks i viss mån av att en slutet krets i radiolagens bemärkelse är exempelvis människorna på ett varuhus eller på en idrottstävling, vilka alltså i andra sammanhang enligt normalt språkbruk skulle rubriceras som "allmänhet".¹⁰⁰

6.5.2.2 Reklamförbudet i etersändningar

I 6 § radiolagen står att sändning skall ske "med iakttagande av opartiskhet och saklighet". Detta innebär inte endast ett förbud mot kommersiell reklam, utan även mot program som bekostas av annan, s k sponsoring. I direktiven till 1960 års radioutredning framhålls att reklam skulle kunna medföra negativa konsekvenser för programinnehållet genom att programföretagets integritet riskerades.¹⁰¹

Vidare påpekades att tv-reklam sannolikt skulle fördyra varorna för konsumenterna samt snedvrída konkurrensen, eftersom mindre företag inte skulle ha råd att utnyttja mediet. Slutligen framstod därtill hänsynen till pressen som en avgörande faktor. Dess ställning riskerades att försvagas om annonsintäkter överfördes till televisionen. Departementschefen framhöll också i 1966 års proposition, angående radions fortsatta verksamhet, att det måste framstå som väsentligt att finna ett system som ställer etermedierna "fria från kommersiella intressens ensidiga inflytande".¹⁰²

Förbudet mot reklam i Sveriges Radios sändningar framgår av 6 § tredje stycket mom 3, radiolagen. De mer preciserade reglerna för hur sändningsrätten skulle utövas, framgår av det ovannämnda avtalet mellan Sveriges Radio och staten.¹⁰³ I avtalets § 12 förbjuds kommersiell

⁹⁷ Prop 1985/86:109 s 24

⁹⁸ Se NJA 1976 s 95; jfr Svea HR 19.10 1979, DB 125

⁹⁹ Se prop 1966:149 s 31 f, 37 f

¹⁰⁰ Se DsU 1985:12 s 75 ff; se vidare betr kabellagen

¹⁰¹ Tilläggsdirektiv av den 16.11 1962

¹⁰² Prop 1966:136 s 117

¹⁰³ Se vidare prop 1977/78:91; intressant bakgrundsmaterial finns även i kulturutskottets betänkande med anledning av 1977/78 års proposition, KuU 1977/78:24

reklam i program eller programinslag. I anslutning till avtalsbestämmelserna har också utarbetats regler mot reklam i television och radio, som kan sägas utgöra en motsvarighet till pressens regler beträffande textreklam.

Rundradiosändning är underkastad efterhandsgranskning av radionämnden.¹⁰⁴ Granskning sker såväl på nämndens eget initiativ som på grund av inkomna anmälningar.¹⁰⁵ Däremot får förhandsgranskning inte ske (8 § radiolagen).

Reklamparagrafen i radio- och tv-bolagens avtal med staten har följande lydelse (§ 14):

”(Bolaget) får ej mot vederlag medge kommersiell reklam i program eller programinslag.

Är (Bolagets) rätt att sända visst program eller programinslag beroende av att annan än (Bolagen i Sveriges Radio-koncernen) utger ersättning till den som upplåter rätten, får programmet eller programinslag inte sändas.”

Praxis

Av radionämndens sammanställningar över verksamheten 1979–86 framgår att reklambudet aldrig har överträtts, dvs att betalning eller annat vederlag inte har utgått till programföretag.

Däremot framgår av samma källor att kravet på opartiskhet och saklighet i vissa fall har överträtts med vad som rubricerats som ”reklambetonande inslag”. Kravet på opartiskhet och saklighet innebär bl nämligen att programföretagen skall vara aktsamma med inslag som kan uppfattas som gynnande av visst företag eller av viss vara.¹⁰⁶ 1979 förekom fem sådana fällda ”reklambetonade inslag”, 1980 ett, 1981 fyra, 1982 ett, 1983 tre och 1985 två.¹⁰⁷

En viss dominans bland de fällda fallen utgör inslag i sportprogram. Det bör i sammanhanget emellertid uppmärksammas att radionämnden har uttalat att praktiskt taget alla idrottstävlingar företer reklaminslag. Detta anförs som ett skäl för att tv-sändningar från idrottsevenemang ofta och oundvikligt måste innehålla bilder som återger reklam. Nämnden betonar att vid bedömningen av sådana inslag beaktas det informa-

¹⁰⁴ 7 § radiolagen; samt vidare förordningen 1978:482 med instruktion för radionämnden, ändr genom förordn 1979:1015

¹⁰⁵ Se nämndens numera årliga publikation Radionämnden anser. . .

¹⁰⁶ Se exv Radionämnden anser. . . 1980 s 13

¹⁰⁷ Se Radionämnden anser. . . 1979, 1980, 1981, 1982, 1983 och 1985 s 46 ff resp 52 ff, resp 50 ff, resp 56 ff, resp 58 ff resp 74 ff

tions- och nyhetsintresse som varit förknippat med sändningen och det sätt på vilket reklamen kommit att återges.¹⁰⁸ I allmänhet godtas varumärken etc på kläder och sportarenor, om nyhets- och informationsvärdet väger upp det gynnande som sker genom exponeringen.¹⁰⁹ Faktum att det pris som Sveriges Radio får betala för sändningsrätten påverkas av mängden reklam på arena och där agerande berörs inte.

6.5.2.3. Närradio och radiotidningar

Även närradions sändningar, som numera har permanentats, utövas under reklamförbud. En sammanslutning får inte mot vederlag medge kommersiell reklam. Regeringsrätten har prövat huruvida reklamförbudet i närradion är förenligt med bestämmelserna om yttrande- och informationsfrihet i regeringsformen. Förbudet befanns därvid vara grundlagsenligt och inte gå utöver vad som kan anses nödvändigt för att bevara närradions karaktär och syfte.¹¹⁰

Endast i ett fall under försöksperioden 1979–1984 ansågs överträdelser av reklamförbudet vara så grov att den föranledde en återkallelse av sändningstillståndet av den dåvarande närradiokommittén. Beslutet stadfästes av allmän förvaltningsdomstol efter besvär. Övriga överträdelser har endast lett till en erinran.¹¹¹

Naturligt nog innefattar närradiobestämmelserna inte någon regel om opartiskhet, eftersom verksamheten bygger på att olika ideella organisationer skall få framföra sina budskap. Däremot innehåller bestämmelserna ett sponsringsförbud.

Enligt den ovannämnda lagen om radiotidningar — som är radioprogram, baserade på nyhetsmaterial av dagspresskaraktär, avsedda för synskadade — får annonsmaterial ingå i radiotidningen under vissa förutsättningar. Sådan sändning är emellertid endast tillåten om ljudet är förvrängt eller innehåller kodat. Detta innebär alltså att mottagaren själv har möjlighet att styra i vilken utsträckning han vill ta del av annonsmaterialet eller ej. Vidare gäller beträffande mängden av annonsmaterial att detta inte får överskrida hälften av sändningstiden, om inte radiotidningen återger en fulltextversion av förlagan.¹¹²

¹⁰⁸ Se Radionämnden anser... 1971–76 s 201

¹⁰⁹ Se Radionämnden anser... 1980 s 14

¹¹⁰ Se RÅ 1983 2:5 – Skånepartiet

¹¹¹ Se SOU 1984:65 s 448 ff

¹¹² Se 4 § första stycket lagen om radiotidningar

6.5.2.4 Ansvaret för innehållet i radiosändningar

Ansvaret för yttrandefrihetsbrott i radioverksamhet regleras speciellt i radioansvarighetslagen (1966:756). Ansvarighetssystemet är uppbyggt på ett liknande sätt som vid tryckfrihetsbrott, dock med den skillnaden att radioansvarighetslagen är inte någon grundlag.

Radioansvarighetslagen gäller yttrandefriheten i rundradioprogram som svenska företag sänder med stöd av 5 § första stycket radiolagen. Missbruk av yttrandefriheten i radioprogram medför ansvar och skadestånd, endast om gärningen i tryckt skrift skulle vara att anse som tryckfrihetsbrott enligt 7 kap 4 eller 5 §§ tryckfrihetsförordningen.

Beträffande radioprogram gäller, liksom för uppgifter i tryckt skrift, att myndighet eller annat allmänt organ inte får efterforska den som har författat eller framställt radioprogram.¹¹³ I stället skall för varje program finnas en ansvarig programutgivare (3 §). Denne har till uppgift att förebygga samt svara för eventuella yttrandefrihetsbrott. Vid direkt-sändning kan dock föreskrivas att var och en som svarar för inslag, också själv skall bära ansvaret för dessa (4 §).¹¹⁴

Särskilda ansvarighetsregler finns även beträffande närradio i lagen (1982:468) om ansvarighet för närradio och beträffande radiotidningar i lagen (1982:521) om ansvarighet för radio- och kassettidningar.

Andra ansvarighetsregler

Tryckfrihetsförordningens regler om censurförbud, meddelarskydd och anonymitetsskydd, samt motsvarande regler för radio- och tv-sändning enligt radio- och radioansvarighetslagarna, gäller för utnyttjande av material som framställts för spridning i tryckt skrift eller genom radio- och tv-sändning. Men om samma material sprids på annat sätt, exempelvis genom videogram eller via andra medier än de ursprungliga, gäller inte skyddet.

Ett undantag finns dock när det gäller periodiska skrifter som sprids via taltidningar i kassetform. Beträffande dessa finns särskilda regler i den ovannämnda lagen om ansvarighet för radio- och kassettidningar. Lagen täcker utnyttjande av tidningsmaterial även i ljudinspelning. Därigenom blir det grundlagsfästa skyddet för tryckta skrifter inte satt ur spel i detta fall.

¹¹³ 99 a § radioansvarighetslagen, 1977:1018

¹¹⁴ De närmare bestämmelserna som programutgivare finns i tillämpningsförfordningen 1967:226

Yttrandefrihetsutredningen har dock föreslagit att meddelarfriheten och rätten till anonymitet och det därtill kopplade ensamansvaret bör utvidgas till alla områden, där ett ensamansvar kan upprätthållas. Det har framhållits att en sådan ordning skulle kunna öppna nya vägar för information att nå offentligheten. Nackdelarna av den föreslagna ordningen anses vara väl uppvägda av fördelarna i yttrandefrihetsrättsligt hänseende.¹¹⁵

6.5.3 LEX RADIO NORD—LAGSTIFTNING MOT S K PIRATRADIO-SÄNDNINGAR

1962 genomfördes i Danmark, Finland och Norge, liksom i Sverige, en lagstiftning mot s k piratradiosändningar, dvs rundradiosändningar från radioanläggningar på fartyg som befinner sig på öppna havet (SFS 278). Grunden för de vidtagna åtgärderna var att sådana sändningar stred mot gällande internationella bestämmelser på telekommunikationens område.¹¹⁶

Senare träffades 1965 en överenskommelse inom Europarådet som gick ut på att förhindra rundradiosändningar utanför det nationella territorierna. Genom ändringar i 1962 års lagstiftning gjordes anpassningar i överensstämmelse med Europarådsöverenskommelsen. Den nya lagen om förbud i vissa fall mot rundradiosändning på öppna havet infördes 1966 (SFS 78).¹¹⁷

I samband med tillkomsten av 1962 års lag ansågs att en lagstiftning i första hand borde inriktas mot sändningar som medförde direkta risker för skadeverkningar i de nordiska länderna. Som skadeverkningar, framhölls det, borde anses menliga störningar, i enlighet med 1959 års radioreglemente, vid mottagning av radiosändning som utnyttjades i enlighet med lagstiftningen.¹¹⁸

Lagstiftningens syfte var otvetydigt indirekt att hindra sändningar av reklam och popmusik på internationellt vatten, via Radio Nord, vilka riktade sig mot Sverige och stod i konflikt med reklamförbudet i etermedierna. Därför infördes också regler som förbjöd att inom landet bedriva verksamhet som syftade till att främja sändningarna, samt att

¹¹⁵ Se SOU 1983:70 s 115 ff

¹¹⁶ Art 7, 1959 års internationella radioreglemente st 422

¹¹⁷ Se vidare prop 1966:37

¹¹⁸ Se prop 1966:37 s 9; jfr även prop 1962:171

förmedla uppdrag rörande annonsering eller reklam genom rundradio-sändningar på öppna havet. Även medverkan gjordes straffbar.

I fråga om möjligheterna att i ett nordiskt land straffa utlänning, som utom landet överträtt förbud mot rundradiosändning, uttalades vid överläggningarna att sådan möjlighet förelåg, om brottet begåtts på fartyg eller luftfartyg som tillhör landet, eller om brottet var riktat mot landet eller dess medborgare. Brottsliga var sändningar som riktade sig störande mot det lagstiftande landet. Men även i annat fall ansågs lagföring kunna ske, eftersom brottet riktade sig mot bestämmelser i en internationell konvention av avgörande betydelse för varje anslutet lands radioverksamhet.

6.5.3.1 Inga folkrättsliga hinder

Lagrådet har i anslutning till 1962 års lagförslag anfört att det från folkrättslig synpunkt inte torde föreligga några hinder att kriminalisera sådant i lag stadgat förbud mot rundradiosändning som begås av utlänning utom riket, i den mån gärningen riktar sig mot något mer väsentligt svenskt intresse. Samma inställning hade första lagutskottet. Som ett sådant väsentligt intresse kunde betraktas risk för störning av radio-mottagning i riket.¹¹⁹

Lagrådet vände sig inte heller mot att den svenska lagen avsåg även liknande handlingar riktade mot Danmark, Finland och Norge, eftersom parallell lagstiftning skedde i dessa länder. Lagrådet ogillade emellertid förslagets utsträckning till att också omfatta straffbarhet för sådana sändningar som enbart var avsedda att mottas i något av de nordiska länderna, utan störningsmoment. Detta kunde kanske inte sägas utgöra en folkrättslig otillåten lagstiftning, men något stöd kunde i ett sådant fall inte åberopas enligt konventionsbestämmelserna.

Lagrådet ansåg att syftet med den utvidgade regleringen gav intryck av att vilja ge stöd åt den monopolställning som radioföretagen åtnjöt i de nordiska länderna. Departementschefen förnekade dock att några sådana motiv skulle ligga bakom lagstiftningen. Han ansåg sig också kunna godta lagrådets ändringsförslag, eftersom det samtidigt hade föreslagits en viss utvidgning av det straffbara området.

Enligt 1962 års lag straffades den som på öppna havet eller i luftrummet därutöver använde radioanläggning i rundradiosändning som orsa-

¹¹⁹ Prop 1966:37 s 14 f

kade eller kunde medföra att radiomottagning i Sverige, Danmark, Finland och Norge hindrades eller stördes (1 §). Även medverkan vid sådana brott straffades (2 §), samt vissa former av förberedelse. Enligt lagutformningen straffades dock utlännning endast om brottet hade begåtts i Sverige (3 §).

Lagändringen i anslutning till den ovannämnda Europarådskonventionen innefattade ändringar som innebar att också handlingar som begåtts utomlands kunde straffas, oavsett om gärningsmannen var svensk eller utlännning. Lagrådets tidigare tveksamhet till en sådan räckvidd var genom konventionsstödet inte längre aktuell. I 1966 års lag utvidgades också straffbarheten för medverkande, samtidigt som ett krav på uppsåt infördes. Även nya bestämmelser om förverkande tillkom.

6.6 REKLAM I TRÅDSÄNDNINGAR MM

6.6.1 LAGEN OM LOKALA KABELSÄNDNINGAR

Genom den ovannämnda lagstiftningen om lokala kabelsändningar föreskrivs att tillstånd krävs för lokala sådana sändningar, om det inte är fråga om

- 1) vidaresändningar av radioprogram i rundradiosändning som har upptagits trådlöst på centralantenn, vilka utan särskilt tillstånd får sändas vidare till mottagare inom fastighet som är ansluten till anläggningen (4 § kabellagen och 5 a § radiolagen),
- 2) sändningar som enbart kan tas emot i bostäder och som inte når mer än 75 bostäder (4 § kabellagen).

För att undvika ytterligare gränsdragningsproblem i fråga om vad som utgör en "allmänhet" (jfr ovan) har här alltså införts ett visst antal bostäder, nämligen 75.¹²⁰ Ursprungligen stod det "cirka 50" i lagtexten. Men det anmärktes då på att detta uttryck var alltför oprecist.¹²¹ Den nu gällande bestämningen infördes hösten 1986.¹²²

Tillstånd, som erhålls efter prövning hos en för hela riket gemensam kabelnämnd, får avse satellitsändningar och egensändningar (3, 7 §§). Med satellitsändning avses vidaresändning, dvs samtidig och oförändrad återutsändning av programkanaler från satelliter i fast trafik.¹²³

¹²⁰ Jfr KU:s yttrande 1984/85:37 s 13 f

¹²¹ Se DsU 1985:12 s 97 f, 114

¹²² Se prop 1985/86:109

¹²³ Se vidare nedan

Egensändning är sändning av annat slag än vidareändning.¹²⁴ Satellit-sändningar och egensändningar får inte förekomma i en och samma kanal (15 §).

Det generella förbudet mot reklaminslag i svenska rundradiosändningar (då innefattande även trådsändningar) vidhölls av lagstiftaren i samband med kabellagens tillkomst.¹²⁵ Beträffande reklaminslag i vidareända satellitprogram har det emellertid ansetts vara omöjligt att generellt inskrida mot sådana. I stället skall förbud mot vidareändning av programkanal kunna meddelas, där det under längre tid och i betydande omfattning har förekommit sådan kommersiell reklam som måste anses riktad särskilt till svenska konsumenter (21 § mom 3).

För lokala kabelsändningar gäller inte radiolagens särskilda krav på och saklighet mm. Inte heller står den lokala kabelverksamheten under radionämndens granskning. I stället skall den speciella kabelnämnden öva tillsyn över sådan verksamhet (3 §).

6.6.1.1 Ansvarighetsregler

Enligt den särskilda lagen (1985:1057) om ansvarighet för lokala kabelsändningar gäller följande regler. Nätägare får endast sända satellitprogram. Kabelsändarföretag får sätta samman egna program. Enligt riksdagsbeslut skall varje kabelsändarföretag utse en programutgivare, som är ansvarig för i princip alla program som sänds. Men i den mån kanaler upplåts åt andras egensändningar, får kabelföretagen utse en särskild utgivare för dessa. Utgivaransvaret har dock inte ansetts kunna utsträckas till innehållet i vidareändningar.¹²⁶

6.6.1.2 Den aktuella kompromisslösningen

Massmediekommittén konstaterade i Via satellit och kabel att:

”Man kan räkna med att det mer eller mindre frekvent i sändningarna från kommunikationssatelliter kommer att förekomma reklaminslag som helt eller delvis riktar sig till svensk publik. Det kan vara företag, däribland svenska, som vänder sig till de svenska hushållen eller företag som tillhandahåller varor som även säljs i Sverige”.

¹²⁴ Se def i 2 §

¹²⁵ Se vidare prop 1984/85:199 s 46, 50 f

¹²⁶ Se KU 1985/86:7, KrU 1985/86:11; jfr prop 1984/85:199 s 107 ff och prop 1984/85:208

Detta kan dock inte, som utredningen ser det, föranleda några speciella åtgärder.¹²⁷

Utredningen kom fram till att endast om förekomsten av reklamslag som vänder sig till de svenska hushållen bleve ”mera omfattande”, fanns anledning att vidta åtgärder. Riksdagen har sedan, som ovan nämnts, beslutat att den nyinrättade kabelnämnden skall kunna förbjuda programkanaler med satellitsändningar från utlandet ”där det under längre tid och i betydande omfattning har förekommit sådan kommersiell reklam som måste anses vara riktad särskilt mot svenska konsumenter.”¹²⁸

Förebilden för den bestämmelsens omfattning hade massmedieutredningen hittat i Nederländerna, där samtidig vidaresändning av satellitsignaler per kabel inte får innehålla till den nederländska publiken direkt riktad reklam.¹²⁹ Typiskt är därvid att nederländska försäljningsställen inte får anges, och inte heller information ges om priser i nederländsk valuta. På motsvarande sätt framhålls som norm för den svenska bedömningen att följande omständigheter skall beaktas: om språket är svenska, om prisupplysningar lämnas i svenska kronor, om hänvisning sker till försäljningsställen i Sverige eller om presentationen av varor eller tjänster sker i svensk miljö.¹³⁰

Departementschefen framhöll att ingenting framkommit som fått honom att frångå ståndpunkten att tv-reklam inte skall förekomma i Sverige. Men regleringen syftar endast till att förhindra att det uppkommer programkanaler med omfattande reklam innehåll, riktad mot Sverige. Enstaka reklamslag skall alltså kunna gå fria.¹³¹ Hur gränserna till det nya kriteriet skall dras får, åtminstone ännu så länge, betraktas som osäkert.

Kabelnämnden har hittills (augusti 1986) endast prövat ett fall med reklamslag i satellitprogram.¹³² Det rörde sig om reklam för ICA, som sänts i satellitkanalen Sky Channel under tiden 12 maj – 1 juni 1986. Inslaget hade svenskt tal, och fick enligt kabelnämndens bedömning ”anses vara riktad särskilt till svenska konsumenter”. I det aktuella

¹²⁷ Se SOU 1984:65 s 303

¹²⁸ Se 21 § mom 3 kabellagen; vidare prop 1984/85:199 s 45 f; jfr dock remissvar av bl a Juridiska fakulteten i Stockholm som motsatte sig en sådan lösning på yttrandefrihetsrättslighet grund, som omnämns vidare nedan

¹²⁹ Se SOU 1984:65 s 460

¹³⁰ Se prop 1984/85 1:199 s 46; SOU 1984:64 s 463

¹³¹ Se a prop ibid

¹³² Kabelnämnden 1986-05-30

fallet ansågs emellertid ”reklaminsatsen *ännu* inte vara av sådan omfattning” att det fanns grund för ett ingripande från kabelnämndens sida (förfs kurs).¹³³

Yttrandefrihetsutredningens ställningstaganden

Yttrandefrihetsutredningen redovisade i sin rapport (SOU 1983:70) att den enligt tilläggsdirektiv (1983:19) även fått i uppgift att ta ställning till vilken etableringsfrihet som borde råda för kabel-tv. Yttrandefrihetsutredningen spelar dock i stort över bollen till massmediekommittén. Men dess utgångspunkt var att vidareändringar av utländska tv-program skulle omfattas av den grundlagsfästa sändningsfrihet som den föreslagit.¹³⁴

Däremot ansåg yttrandefrihetsutredningen att det fanns fog för att föreslå en möjlighet att göra begränsningar i den grundlagsskyddade yttrandefriheten avseende reklam i vissa medier. Denna begränsningsmöjlighet är tillämplig på bl a trådsändningar. 2 kap 5 § i deras yttrandefrihetsförslag lyder:

”Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att i vanlig lag meddelas föreskrifter om förbud mot reklam i eter- eller trådsändning”.

”Reklam” i eter- eller trådsändning avser alla slag meddelanden från en näringsidkare som syftar till att främja avsättning eller anskaffande av varor, tjänster och andra nyttigheter i hans näringsverksamhet. Vidare avses åsiktsannonsering, uttalar utredningen med tillägget att ”sådan torde inte vara tillåten i radio och tv.”¹³⁵

Yttrandefrihetsutredningens diskussion om trådsändningar och eventuell vidare spridning av utländska tv-program via kabel avslutas med följande kommentar:¹³⁶

”Ett grundläggande problem är den oklarhet som nu råder i frågan huruvida olika former av vidareändringar är att betrakta som nya sändningar på svensk botten eller inte. Den oklarheten besvarar också vårt förslag till grundlagsreglering av trådsändningar”.

¹³³ Pressmeddelande 1986-05-30

¹³⁴ Se a bet s 111 ff

¹³⁵ A bet s 242

¹³⁶ A bet s 114

Sedan massmediekommitténs förslag har publicerats och lett till lagstiftning har principiell klarhet nåtts när det gäller olika typer av trådsändningar. Antalet anslutna hushåll — 75 bostäder — har gjorts till gränslinje för vad som skall falla under svensk lagstiftning när det gäller kommunikationssatellitsignaler.

Några bestämmelser som innebär hinder för den enskilde att direkt ta emot radio- och tv-program, också om de sänds via satellit från andra länder, har aldrig funnits i Sverige. Snarare får det fria mottagandet av tillgängliga etersignaler ses som en självklar rättighet i enlighet med den grundlagsskyddade och konventionsbundna informationsfriheten och den internationella och nationella radorätten.

Enligt tidigare gällande regler, och enligt den nya lagen om kabelsändningar, får också program från direktsändande satelliter *vidaresändas* i kabelnät, exempelvis via centralantennanläggning. Denna frihet till vidareändning är inte självklar.

Eftersom vidareändringen i detta fall emellertid endast betraktas som en antennförstärkning, har det uppenbarligen framstått som en praktisk — och internationellt vanligt förekommande — lösning att också behandla mottagningen via kabel av direktsända satellitprogram som mottagning. I konsekvens med detta finns alltså inga möjligheter att exempelvis stänga en centralantennanläggning, också om reklamen via de direktsändande satelliterna skulle vända sig direkt och i större omfattning till en svensk publik.

Kabellagens förenlighet med Art 10 Europarådskonventionen

I samband med propositionen om radio- och tv-sändningar i kabelnät godtogs utredningsförslaget om ett koncessionssystem för kabelsändningar med reklamförbud. Lagrådet yttrande bl a följande:

”Som ett allmänt omdöme torde kunna gälla att Europarådskonventionens regler inte hindrar bestämmelser av den art som föreslagits i lagrådsremissen. En viss tveksamhet kan måhända föreligga när det gäller förenligheten med konventionsreglerna av ett i princip absolut förbud mot kommersiell reklam. Möjligen erbjuder Europarådskonventionen på denna punkt ett starkare skydd mot reklamförbud än RF. Det föreligger svårigheter att ge något säkert svar på denna fråga, särskilt som klar praxis inte synes föreligga och tillämpningen av konventionstexten förefaller att förändras med tiden. Ett faktum torde dock vara att den kommersiella reklamen även enligt konventionsreglerna har lägre skydd än annan information. Såvitt lagrådet kan bedöma synes inga allvarliga

betänkligheter kunna anföras mot det remitterade förslaget i här behandlat hänseende.”

Ovan har visserligen konstaterats att reklamförbudet i svenska etermedier inte givet kan betraktas som oförenligt med Europarådskonventionens Art 10 första stycket, även om det finns ett antal författare som hävdar detta. På basis av Europarådsdomstolens och kommissionens uttalanden får tills vidare antas att Europarådskonventionen tillåter regler avseende innehållet i radio- och tv-sändningar, om de direkt betingas av koncessionssystemet (exempelvis kravet på opartiskhet och saklighet) eller om de annars är avsedda att främja de syften som föranlett koncessionssystemet (såsom ett reklamförbud).¹³⁸

Det kan emellertid ifrågasättas om möjliggörandet av samtidig och oförändrad återgivning av programkanaler i fast trafik genom en teknisk anordning skall betecknas som ”radio- eller televisionsföretag” i Europarådskonventionens mening. Mot en sådan tolkning talar även att kabelsändning inte är att uppfatta som ”rundradiosändning” enligt ITUs definition, och numera inte heller enligt radiolagen.¹³⁹ I så fall torde nämligen koncessionsmöjligheter över huvud taget inte finnas, och alltså kan inte heller några därtill knutna avtalsförpliktelser bli gällande.

Också om en vidsträckt tolkning av Art 10 första stycket Europarådskonventionen skulle möjliggöra avtalsbestämmelser i samband med tillståndsgivning till kabelsändning av typen reklamförbud, måste emellertid den i Sverige valda sanktionen mot ett överskridande av en sådan avtalad bestämmelse anses oförenlig med yttrande- och informationsfriheterna. Att dra in sändningstillståndet för en kanal på grund av innehållet framstår som oerhört drastiskt, speciellt som kanal innehavaren inte har någon som helst möjlighet att på förhand kontrollera vad som sänds.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, som vid remissbehandlingen motsatte sig bestämmelsens utformning från yttrande- och informationsrättsliga synpunkter, fann det ”oacceptabelt, att en påvisad överträdelse av ifrågavarande slag – som alltså avser en del av ett större reklamutbud – skulle få leda till att hela programinnehållet i ett kanalutbud stoppas. . .” Därtill uttalades att ”Förekomsten av vissa enligt kommitténs uppfattning oönskade reklaminslag bör inte på detta

¹³⁸ Se även DsU 1986:2 s 75

¹³⁹ Se lagändring 1986:1209

sätt få till konsekvens, att värdefull information — som kan utgöra den dominerande delen av kanalutbudet — helt undanhålles konsumenterna”.¹⁴⁰

Det kan vidare ifrågasättas om opartiskhet, i form av avsaknad av kommersiell reklam, som kanske kan motiveras för ett public serviceföretag, är ett ovedersägligt krav i en privat tv-kanal. Däremot kan det med rätta krävas att reklamen är utformad enligt viss etiska regler, bl a att reklam och annan information inte riskerar att sammanblandas, att reklamen inte utnyttjar barns och andra svaga gruppers bristande omdöme och lättöverkbarhet mm.

Det valda sättet att beivra överträdelse av reklamförbudet måste ytterligare ifrågasättas, inte enbart på en yttrandefrihetsrättslig grund, utan också på en allmän rättspolitisk. Vari ligger den preventiva effekten av en sådan sanktion? Denna slår inte mot den som begått förseelsen i egentlig mening, utan mot tredje man. Kanalägarens möjlighet att påverka reklaminnehållet i sändningar från utlandet torde vara lika med noll. Och hur är det med likabehandlingen?

Sanktionen att stänga av en kanal får slutligen betecknas som ett alltför grovt och trubbigt instrument. Det är till och med så grovt att det kan ifrågasättas om det verkligen kommer att utnyttjas i praktiken.¹⁴¹ Effekten är att likställa med näringsförbud, något som annars endast kommer i fråga som sanktion vid grov ekonomisk brottslighet.¹⁴²

6.6.2 VIDEOGRAM

Spridning av videogram med reklam för enskilt bruk i hemmen förekommer ännu inte i någon större omfattning. Det har i det sammanhanget hävdats att även med en ökad hushållsträckning av uppspelningsanordningar, blir kontaktkostnaden vid videogramreklam förhållandevis hög. Det gör mediet mindre intressant i marknadsföringen. Men med tanke på videogrammens tekniskt kommunikativa överlägsna egenskaper, jämfört med de flesta andra använda reklammedier, bör deras tänkbara framtida betydelse ändå inte underskattas.¹⁴³

Endast reklamfilm erbjuder samma möjligheter av en kombination av rörlig bild och ljud, vilket ökar chanserna att fånga intresse, engagera

¹⁴⁰ Se prop 1984/85:199 s 204

¹⁴¹ Jfr även kabelnämnden ovan refererade beslut 1986-05-30

¹⁴² Se konkurslagen 199 b §; samt lagen 1986:436 om näringsförbud

¹⁴³ Se SOU 1982:8 s 41

och suggerera. Pressreklam har vid en jämförelse inte alls samma möjligheter. Däremot är pressreklam överlägsen från producentens synpunkt när det gäller produktionstid. Det som kan framställas på några timmar och gå ut i pressen, tar veckor via videogram.¹⁴⁴

Videogrammens potential på reklammarknaden har framför allt ansetts ligga i återförsäljarledet, och den kan möjligen därför på sikt innebära en konkurrens för butiks- och trycksaksreklamen. Men det har i grunden inte ansetts att videogramreklam i första hand tenderar att öka konkurrensen på reklammarknaden eller utgöra något hot för exempelvis dagspressens annonsintäkter. Snarare kan videogramtekniken på sikt komma att komplettera nu existerande medier.¹⁴⁵

Några speciella regler för reklam i videogram för enskilt bruk har inte heller hittills ansetts behövliga, trots att informationsteknologiutredningen (SOU 1981:45) rekommenderade ett sådant.¹⁴⁶ Däremot gäller från och med den 1 januari 1986 att videogram för offentlig visning skall omfattas av motsvarande förhandsgranskning som gäller för offentlig visning av film. Samtidigt har dock reklamfilm undantagits från det tidigare kravet på förhandsgranskning.¹⁴⁷

6.6.3 TELEDATA

Informationsteknologiutredningen föreslog också att reklam skulle förbjudas i text-tv. Beträffande reklam i teledata, telefax och teletex yttrade utredningen att reklam i teledata kunde hota dagspressens inkomstmöjligheter och därmed dess möjligheter att fylla sin funktion i samhällslivet. Dessutom anfördes den återverkan som reklam i teledata skulle få för reklambudet i tv. Ytterligare ett argument som framfördes av utredningsmajoriteten var att annat innehåll i teledata skulle kunna komma att påverkas av ett kommersiellt innehåll, vilket inte var önskvärt från konsumentsynpunkt.

Utredningsmajoriteten förordade alltså ett generellt förbud mot reklamframställningar i teledata som kunde mottas direkt av allmänheten i bostäder. Förslaget innebar ett förbud mot att upplåta plats för meddelanden som syftade till att främja avsättning eller anskaffande av vara, tjänst eller annan nytthet, samt ett förbud mot näringsidkare som själv

¹⁴⁴ A bet s 41, 89

¹⁴⁵ A bet ibid; jfr även SOU 1981:45 minoriteten

¹⁴⁶ Se vidare SOU 1984:65 s 367 ff

¹⁴⁷ Se prop 1984/85:116; KU 1985/86:11

bedriver teledataverksamhet att införa liknande meddelanden beträffande sin egen verksamhet.

Utredningens minoritet anförde däremot att samma regler som för tidningsreklam borde gälla, men med begränsningen att endast uppsökt reklam skulle tillåtas, dvs reklamen skulle inte få komma upp på samma textsida som annan information, och den måste beställas.

6.6.3.1 Svårreglerat område

Massmediekommittén har i sitt betänkande Via satellit och kabel framhållit att informationsteknologiutredningens analys visar på betydande komplikationer för den som vill försöka införa rättsliga regler mot reklam i teledata.¹⁴⁸ Bl a framhålls svårigheten att skriva lagregler som definierar vissa företeelser inom områden som befinner sig i kraftig expansion och kontinuerlig utveckling. Ytterligare en svårighet är att en följd av en önskvärd etableringsfrihet, leder till att straffsanktion är den enda påföljd som står till buds.

Till detta kommer, vilket också påpekades av yttrandefrihetsutredningen, att definitionssvårigheter när det gäller reklam kan göra att yttrande- och informationsfriheten undertrycks.¹⁴⁹ Ett flertal remissinstanser framhöll vidare med anledning av informationsteknologiutredningen att en inskränkning av reklam i mediet inte var förenlig med regeringsformens regler om yttrande- och informationsfrihet.

Sammanfattningsvis anslöt sig massmediekommittén därför till informationsteknologiutredningens minoritetsförslag om att endast uppsökt reklam bör få förekomma i teledata. Men teledata bör i övrigt inte specialregleras. I stället hänvisas till i första hand marknadsföringslagen och de etiska koder som finns på marknaden.¹⁵⁰

6.7 TV-REKLAMFRÅGAN

För närvarande råder, som ovan konstaterats, en princip om att kommersiell reklam riktad till de svenska hushållen inte skall få förekomma i svenska rundradiosändningar.¹⁵¹ I den svenska kulturpropositionen

¹⁴⁸ Se SOU 1984:65 s 351

¹⁴⁹ Se SOU 1983:70 s 106 ff, 241 f

¹⁵⁰ Se SOU 1984:65 s 351 ff

¹⁵¹ Se 6 § radiolagen med tillhörande avtal mellan staten och Sveriges Radiokoncernen, samt närradiolagen och lagen om kabelsändningar

1974:28 framhålls speciellt målsättningen att kulturpolitiken skall motverka kommersialismens negativa verkningar, vilket innefattar att kravet på lönsamhet inte får bli avgörande för verksamheten på kulturområdet.¹⁵² Frågan om införande av reklam-tv togs upp av reklamutredningen i dess tredje rapport (SOU 1973:10).

Idag, nästan 15 år sedan reklamutredningen lämnade sitt betänkande Reklam III, TV-reklamfrågan, diskuteras åter tv-reklamens eventuella införande i Sverige.¹⁵³ De offentliga positionerna har kanske inte ändrats så mycket sedan 1973, eftersom tv-reklamen delvis varit en partipolitisk fråga. Men vissa förskjutningar kan iakttagas som inneburit att åsikterna gått isär även mellan och inom partierna. Det är därtill alldeles uppenbart att den reella situationen idag är en helt annan än 1973.

6.7.1 REKLAMUTREDNINGENS STÄLLNINGSTAGANDEN

Reklamutredningens majoritet tog avstånd från införandet av tv-reklam. Huvudargumenten mot sådan är uppdelad på tre kategorier: 1) televisionens politik, 2) presspolitiken och 3) konsumentpolitiken.

Enligt utredningens uppfattning skulle införandet av tv-reklam försvåra televisionens programpolitik och allvarligt begränsa dess möjligheter att agera som ett opartiskt medium i allmänhetens tjänst. Ytterligare ett argument mot tv-reklam var att sådan starkt skulle påverka marknadssituationen för andra medier, främst för dagspressen.¹⁵⁴ Slutligen framhölls att införandet av tv-reklam skulle medföra en ökad reklamvolym med koncentration till vissa fåtalsmarknader. Mot tv-reklamen talade också dess suggestiva kraft och påträngande karaktär, vilket tillsammans med en ytlig presentation försvårade hushållens rationella beslutsfattande.¹⁵⁵

Utredningens minoritet betonade emellertid osäkerheten i ett antagande om negativa följor för pressen i den omfattning som skisserats inom ramen för utredningen. Minoriteten framhöll att tv-reklamen därtill skulle komma att rationalisera och effektivisera reklamdistributionen.

¹⁵² Se även SOU 1972:66 och 1972:77 s 361 ff

¹⁵³ Se exv konsumentverkets debattskrift: Konsumenteffekter av reklamfinansierad teve; utbildningsdepartementets utredning av tv-reklamens ekonomiska och andra effekter i DsU 1986:2-4; samt en på nyttfödd debatt i tidningar och etermedier

¹⁵⁴ Se SOU 1973:10 s 149 ff

¹⁵⁵ Se a bet s 122 ff, 147 ff, 157 f

nen, samt i övrigt kunna gynna konsumenterna genom sin snabba och rikstäckande information.¹⁵⁶

Departementschefen konstaterade därefter att reklamutredningen hade lagt fram ett övertygande underlag för att avvisa kommersiell reklam i radio och televisionsprogram. För det första fann han att utredningen visat på svårigheterna att skydda programmen från negativ påverkan. Det fanns alltså skäl att ställa sig avvisande till reklamsändningar med hänsyn till "nödvändigheten att bevara radoföretagets självständighet och oberoende". Därtill fann departementschefen att de andra förhållandena som utredningen pekat på hade stor betydelse för hans ställningstagande, nämligen hänsynen dels till pressen, dels till konsumenterna.¹⁵⁷

6.7.2 HÄNSYNNEN TILL PRESEN

Hänsynen till pressen går också som en röd tråd igenom 1978 års direktiv till informationsteknologiutredningen.¹⁵⁸ Där anförts att kommittén speciellt skall studera vilka av de nya medierna som kan komma att påverka pressen, "i synnerhet dagspressens, möjlighet att fylla sin samhällsfunktion". Vidare sägs att ett särskilt problem är huruvida reklam skall få förekomma i anslutning till ett meddelande som riktar sig till allmänheten. En komplikation i detta sammanhang utgör faktum att pressen i betydande utsträckning är beroende av reklamintäkter.

Omsorgen om dagspressen har alltså varit ett av de viktigaste skälen för att inte vilja tillåta reklam i radio, tv, videogram, teledata, text-tv mm. Det är inte utan berättigande som den svenska mediepolitiken har karaktäriserats som i realiteten "en presstödspolitik".¹⁵⁹ Det kan emellertid ifrågasättas om de avsedda målen verkligen bäst uppnås på detta sätt. För det första tycks ingen hänsyn ha tagits till att det inte alls är så säkert att ett reklammedium tar resurser från ett annat, åtminstone inte så länge som detta andra bedöms som effektivt.¹⁶⁰ För det andra riskerar marknadsföringens effektivitet att hämmas genom mediebegränsningar, vilket i sin tur ger utslag på samhällsekonomin i stort, och även då på möjligheterna att ge stöd och bidrag.

¹⁵⁶ Se SOU 1973:10 s 152 ff

¹⁵⁷ Se Prop 1975:13 s 88

¹⁵⁹ Se SOU 1984:65 s 57

¹⁶⁰ Se vidare nedan 6.7.3.1

Något enhetligt synsätt på mediepolitik finns emellertid inte. Länderna i Europa skiljer sig uppenbart. I Storbritannien har exempelvis regeringen öppnat möjligheter för nya medier, utan att ta något egentligt politiskt ansvar. Marknaden får spela relativt fritt. I Västtyskland och i Frankrike har däremot regeringarna på ett helt annat sätt en direkt styrande och kontrollerande funktion.¹⁶¹

6.7.3 DEN AKTUELLA DEBATTEN

Bortsett från faktum att vi idag har reklam via satellitsändningar i Sverige, föreligger också betydligt fler uppgifter om tv-reklamens verkningar i skilda avseenden än vad som var fallet 1973. Dessa både belägger och vederlägger vad som framfördes i samband med reklamutredningens betänkande. Samtidigt finns fortfarande även många bollar i luften, exempelvis påståenden om en befarad kulturell urlakning av program som effekt av ett kommersiellt beroende, senast framfört i DsU 1986:4.¹⁶² Mot det sistnämnda talar dock att annonsörerna inte enbart är ute efter stora tittarskaror. De vill också gärna ge sina produkter en god inramning, vilket talar för att de vill synas i vad som anses som "bra kanaler" med viss prestige.

Det förhåller sig säkert så som tv-reklamotståndarna framhåller att tv-reklamen är koncentrerad till vissa produktgrupper, främst kemisk-tekniska varor, vissa typer av livsmedel och andra dagligvaror. Detta framgår för övrigt bl a av tv-reklaminnehållet i Västtyskland och Storbritannien.¹⁶³ Det som i första hand kritiserats är att reklamsatsningen för sådana produkter inte står i proportion till deras andel i hushållsbudgeten.

Jag kan emellertid inte finna annat än att denna argumentation slår snett. För det första är det helt klart att det endast är vissa produkter som över huvud taget lämpar sig för tv-reklam, framför allt om den är internationell. Bland förutsättningarna märks bl a distributionstäckning, relativt hög återköpsfrekvens mm. För det andra ställs inte tv-reklamsatsningen i relation till andra marknadsinsatser för övriga varor.

Vidare konstaterar motståndarna att tv-reklamen är förhållandevis litet informativ, i den bemärkelse att den ger ett mycket begränsat antal

¹⁶¹ Se K Gustafsson s 11 f

¹⁶² Se R&D 1986:23 s 7

¹⁶³ Se P G Holmlöv, C L Julander: Reklam i satellit-tv s 3

fakta att lägga till grund för rationella köpbeslut.¹⁶⁴ Men en sådan kritik kan givetvis i lika hög grad riktas mot reklam i veckopress och på bio. Olika medier lämpar sig olika väl för skilda typer av information, liksom det beträffande skilda varor krävs olika mycket information för ett köpbeslut

Reklam-tv-motståndarnas kritik kan kanske – bortsett från spekulationer om ett förflackat programutbud – sammanfattas i uppfattningen att tv-reklamen drabbar konsumenterna negativt i den mån reklam-pengar förs över från de mer informativa pressmedierna till det mindre informativa tv-mediet.¹⁶⁵ Därtill kommer att reklam i tv anses vara mer påträngande än annan reklam.

6.7.3.1 Ingen resursöverföring

Nu finns det emellertid relativt litet som talar för att det verkligen sker en överföring från ett medium till ett annat. Tv-reklamens införande i skilda länder förefaller inte nämnvärt att ha påverkat pressens ställning som annonsorgan.¹⁶⁶ Mot mångas farhågor visar det sig nämligen att i de EG-länder där tv-reklamen har fått utbredning, har tidningarnas annonsintäkter inte minskats.¹⁶⁷ Speciellt intressant i sammanhanget är den undersökning som gjordes i England 1979 i samband med införandet av lokala tv-kanaler med lokal reklam. Inte heller den lokala pressens annonsvolym påverkades därvid.

Också i Sverige har den senaste bedömningen varit att effekten på den svenska dagspressen av att tv-reklam eventuellt införs blir liten, och i vilket fall inte av den storleken att den kan utgöra vägande argument för att inte införa sådan reklam.¹⁶⁸ Det har annars anförts att framför allt direktreklamen är den reklamform som i första hand skulle komma att bli lidande av införandet av svensk tv-reklam. Men eftersom direktreklamen i första hand avser lokala utbud förefaller detta inte troligt i praktiken.¹⁶⁹ Inte heller förefaller effekterna på andra medier att bli avskräckande.¹⁷⁰

¹⁶⁴ Se P Sepstrup i *Journal of Consumer Policy* 1985 s 239 ff

¹⁶⁵ Se P Sepstrup a a s 262

¹⁶⁶ Se COM (84) 300 Final, Annex 14

¹⁶⁷ Se a a s 59; samt Annex 16, spec Schema 1

¹⁶⁸ Se DsU 1986:2 s 10 ff, 209 ff

¹⁶⁹ Se a utredn s 13 f

¹⁷⁰ Se a utredn s 222 ff

Sådana uppgifter tas emellertid inte emot som ett positivt budskap i alla kretsar. Det finns de som också ser faktum att tv-reklamen inte tagit intäkter från andra medier som något negativt, eftersom detta tyder på en totalt ökad reklamvolym med övervältrande av ytterligare marknadsföringskostnader på konsumenterna.

Mot det anförda kan dock argumenteras att generella slutsatser om negativa effekter för konsumenterna kan inte dras. Även om mängden reklam ökar genom tillskottet av ytterligare ett reklammedium, behöver detta inte nödvändigtvis innebära att konsumenterna får betala ett högre pris för varorna. Om tv-reklamen i praktiken medför ett sådant tillskott till den totala marknadsmixen att andra säljinsatser kan minskas, får tv-reklamen naturligtvis inga effekter på det slutliga pris som konsumenten betalar. Det kanske till och med kan sänkas.¹⁷¹

Det sistnämnda kan också användas som ett argument mot dem som säger att det är att inge konsumenterna felaktiga föreställningar att de skulle få billigare – eller gratis – tv-program genom införandet av reklam-tv. Givetvis måste också tv-program som är reklamfinansierade betalas, och de kostar lika mycket som andra tv-program att producera. Men om tv-mediet ger ökad marknadsföringseffektivitet, finns vissa rationaliseringsvinster för den totala ekonomin. Detta motsäger inte att tv-programmen kommer att finansieras dolt, och kanske även snedbelastande.

Begränsningar i reklamvolymen generellt kan emellertid i stor utsträckning bidra till att minska risken för en totalt ökad reklamvolym. Sådana begränsningar förekommer också i de allra flesta europeiska tv-kanaler med reklam, även om maximitiden varierar från land till land. I Frankrike tillåts exempelvis högst 18 minuter per dag i respektive av de tre tv-kanalerna, medan brittiska Independent Television får sända upp till 90 minuter dagligen.¹⁷² I Finland är sändningstiden begränsad till max 16 minuter per dag i den ena tv-kanalen och 9 minuter per dag i den andra.¹⁷³

En finsk–svensk jämförelse

Intressant i samband med tv-reklamens effekter på andra medier är en undersökning som genomfördes år 1984.¹⁷⁴ Den jämför finska och

¹⁷¹ Jfr även SvD 30.8.1986

¹⁷² Se vidare Europa-parlamentet, Dok 1/1523/83 s 34

¹⁷³ Se NU 1979:4 s 161; SOU 1973:10 s 202 f

¹⁷⁴ Se R Mårtensson: Tv-reklamens effekter på andra medier

svenska mediers utveckling och situation, dvs med respektive utan konkurrens från reklam-tv. Rapporten kan sammanfattas i följande slutsatser.

Den finska dagspressen har en starkare ställning avseende reklamintäkter per capita än den svenska. Speciellt den finska landortspressen har klarat sig bra i konkurrensen om annonsintäkter. Också de finska tidskrifterna har större annonsintäkter per capita än de svenska. Men undersökningsresultatet motsägs i viss mån i denna del av att annonsörerna säger att de flyttat över veckopressreklampengar till tv.

Den finska filmreklamen tycks inte heller ha påverkats negativt av tv-reklamen. Direktreklamen i Finland är visserligen mindre betydelsefull än den svenska. Men en trolig förklaring till detta ligger snarare i det att Finland saknar det utvecklade adressregistersystem som finns i Sverige. Det bör slutligen observeras att den maximala tillgängliga tv-reklamtiden i Finland inte utnyttjas. Efterfrågan på tv-reklam är restriktiv, vilket visar på att tv snarast ses som ett komplement till övriga medier.

Sammanfattningsvis konstaterar utredaren att ingenting i undersökningen tyder på negativa effekter för övriga medier genom tv-reklamkonkurrensen. Hon anser att undersökningsresultaten snarast pekar på att det råder en sundare mediekonkurrens i Finland med reklam-tv, än i Sverige som saknar sådan.

6.7.3.2 *Mediespecifika kommunikationsegenskaper*

Förklaringen till att tv-reklamen inte, som det antagits av den svenska reklamutredningen, påverkar pressen negativt ligger i mediernas olika egenskaper. Redan 1964 talade Marshall McLuhan om "varma" och "kalla" medier med olika kommunikationsförmåga.¹⁷⁵ I kommunikationsutbildningen är en av lärdomarna att bästa påverkansresultat nås med en blandning av olika medier, en s k mediemix. Medierna interagerar och stimulerar till konsumtion av en mångfald.¹⁷⁶

Massmediekommittén framhåller, liksom många andra före den, att det föreligger en tydlig tendens att stor mediekonsumtion inte är ensidig. I stället tyder alla kända undersökningar på att de som läser mycket också ser mycket på tv, går på bio, teater etc. Detta är inget specifikt för Sverige. Allmänt kan alltså konstateras att trots ett större utbud av

¹⁷⁵ Se dens:Understanding media

¹⁷⁶ Jfr även COM (84) 300 Final s 70 ff

radio- och tv-program i Europa, ökar också andra medier. Antalet sålda dagstidningar, veckotidningar och böcker ökar, liksom antalet fonogram.¹⁷⁷

Den typ av information som ges i tv är mediespecifik. Tv är främst intressant och effektiv som plog vid marknadsintroduktionen. Men det har även framhållits att tv-reklam kan vara lämpligt när det gäller att skapa ett förnyat intresse för en produkt som redan finns på marknaden. Tv-reklamens uppenbara fördelar ligger i att den snabbt når konsumenterna, ger möjlighet att kombinera bild och ljud, är känslö- och stämningpåverkande samt att kontaktkostnaden är förhållandevis låg. Men den innebär också nackdelar för utnyttjarna i form av krav på höga investeringar, dålig målgruppspenetrering och högst begränsade möjligheter för annonsörerna att själva bestämma sändningstidpunkten.¹⁷⁸

Det går alltså snabbare att lansera en ny produkt i tv än genom andra reklaminsatser. Fördjupande konsumentinformation förmedlas däremot bäst genom läsmedier. Men genom att konsumenterna bibringats en kunskap och eventuellt en yttlig tilltro till ett märke eller en produkt genom tv-reklamen, kommer de också att i högre grad intressera sig för det tryckta budskapet.

Tv och andra visuella medier, som exempelvis reklamfilm, ger nämligen en relativt snabb och yttlig information. Läsmediet däremot ger möjlighet till fördjupande, vilket radiomediet också möjligtvis gör. Men en mycket väsentlig skillnad mellan exempelvis en tidning och radio-tv är att tidningen kan konsumeras när som helst, var som helst och i läsarens egen takt. Tv och radio är beroende av apparatur och ger inte möjlighet till bläddring eller sovring. Informationen kommer i den takt någon annan har bestämt.

6.7.3.3 *De svenska företagens konkurrenssituation*

De svenska företagens konkurrenssituation har livligt debatterats under det senaste åren. En av de grundläggande frågorna har varit om svenska företag riskerar att komma i underläge utan tillgång till tv-reklam, när samtidigt deras utländska multinationella konkurrenter har möjlighet att nå också de svenska tittarna via reklam-tv. Den ovan citerade Reklam i satellit-tv av P G Holmlöv och C R Julander är ett exempel på

¹⁷⁷ Se SOU 1984:65 s 60 ff

¹⁷⁸ Se DSU 1986:2 s 42 f

undersökningar som sökt klarlägga de svenska företagens situation. En annan sådan undersökning, den s k reklameffektutredningen, har utförts av J-O Gurinder på uppdrag av utbildningsdepartementet.¹⁷⁹

NO (näringsfrihetsombudsmannen) har pekat på att det finns risker för att många svenska företag kan få en försämrad konkurrenssituation gentemot utländska konkurrenter som är stora multinationella företag.¹⁸⁰ NO menar också att det på sikt endast finns två handlingsvägar för att garantera svenska företag konkurrensneutralitet i reklamhänseende. Den ena är ett totalförbud mot att motta satellitsända tv-program i Sverige, vilken inte torde stå öppen med tanke på yttrande- och informationsfriheterna. Den andra vägen, och uppenbarligen den för NO enda tänkbara, är att möta den multinationella reklamen med reklam på riksnivå, riktad till svenska tv-tittare.¹⁸¹

Blotta existensen av reklam i satellit-tv som svenska hushåll kan ta emot – och som förväntas öka genom den ovan omtalade utbyggnaden av kabelnät – har av reklameffektutredningen inte ansetts kunna skapa ett omedelbart och märkbart hot mot svenska företag. Men utredningen påpekar att europeisk satellit-tv fortfarande befinner sig i ett initialskede.¹⁸² En viss osäkerhet kvarstår alltså.

Reklameffektutredningen finner det därför inte möjligt att direkt avfärda det svenska näringslivets påståenden om att satellit-tv-reklam kan leda till negativa effekter, om de svenska företagen inte kan konkurrera med samma medier. Men det gäller framför allt enskilda företag. Det finns därtill en mer allmän risk för att inströmmande satellit-tv-reklam kan komma att förstärka i övrigt eventuella negativa ekonomiska effekter, med vikande marknadsandelar och förluster av arbetstillfällen i enskilda branscher som följd.¹⁸³

Andra synpunkter som framförts i sammanhanget är att det knappast kan tas för givet att tv-reklam leder till ökade försäljningsframgångar på den svenska marknaden. Dessa torde nämligen snarast vara beroende av den totala marknadsföringsinsatsen. Den slutsatsen motsäger dock inte påståendet om att speciellt svenska dagligvaror kan riskera att förlora andelar till utländska konkurrenter med tillgång till tv-reklam.¹⁸⁴

¹⁷⁹ Se SOU 1986:2–3

¹⁸⁰ Se prop 1984/85:199 s 205

¹⁸¹ Se a prop s 216

¹⁸² Se DsU 1986:2 s 6

¹⁸³ A utredn s 8, 157 ff, 206

¹⁸⁴ Se DsU 1986:4 ref i R&D 1986:23 s 7

Kap. 7

NATIONELL LAGS TILLÄMPNING PÅ INSTRÖMMANDE REKLAM

7.1 FÖRHÅLLET TILL RADIOLAGSTIFTNINGEN

7.1.1 SIGNALERNA

Svensk lagstiftning gäller i princip endast i Sverige.¹ I det gränsöverskridande sammanhanget uppkommer olika kommunikationssituationer som skiljer sig avseende den nationella lagstiftningens räckvidd och generella tillämplighet. Det finns gränsöverskridande satellitsändningar, på vilka den svenska radiolagstiftningen inte alls är tillämplig. Det finns sådana som endast delvis täcks av svensk lagstiftning. Slutligen finns satellitsändningar som helt kommer att omfattas av mottagarlandets nationella rätt.²

För det första kan iakttas den situationen att direktsända satellitsignaler tas emot på grund av spillover-effekten. Signalerna kan antingen tas emot direkt av hushållen eller via en centralantenn (kabelanläggning) och spridas vidare till de anslutna hushållen. Eftersom detta handlar om rundradiosändning från ett annat land, är mottagarlandets radiolagstiftning inte alls tillämplig på mottagningen, även om denna sker via kabelnät och antalet anslutna hushåll är mer än "75 bostäder".³

När det gäller direktsändande satellitsignaler varken kan eller skall några problem uppstå från radiorättslig synpunkt. Under förutsättning att spillovern inte överskrider regleringen enligt ITU-reglementet, är denna fullt tillåten enligt internationell rätt. Ett "inte avsiktligt" overspill utgör ingen som helst rättsgrund för det mottagande landets radio- rätt, eftersom det inte finns några legala bindningar mellan det sändande och det mottagande landet.⁴

¹ Jfr nedan 7.2 betr extraterritoriell tillämpning

² Jfr även MM-JU (84) 2 s 40 ff

³ Se 3 § radiolagen, jfr m kabellagen

⁴ Se MM-JU (84) 2 s 41 f

En annan tänkbar situation är att utländska program tas emot, men inte som en effekt av overspill. Mottagningen är i stället baserad på ett avtal om programdistribution via satellit mellan de berörda staterna. Då är det inte lika självklart att det är sändarlandets lag som gäller. I den här skisserade situationen finns nämligen möjlighet för de avtalande staterna att också avtala om vilket lands lag som skall gälla, eller att något slags kompromissystem som innefattar en kombination av de berörda staternas lagstiftning skall tillämpas.⁵

Som argument mot en sådan kompromisslösning har framhållits att på detta sätt kan skilda regler komma att gälla för nationella sändningar och sådana som tas emot via satellit. Europarådets rekommendationer går ut på att sändarlandets lag i första hand skall vara tillämplig också i en avtalssituation.⁶ De nordiska länderna har beträffande Tele-X-projektet fattat beslut om att just sändarlandets lag skall gälla för de internordiska sändningarna.⁷

Det bör dock uppmärksammas att enhetliga regler torde vara svåra att uppnå, i varje fall med nuvarande svenska regler och definitioner. I relation till andra typer än direkta satellitsändningar, nämligen sändningar via kommunikationssatelliter, vilka tas emot och förs vidare i kabelnät med mer än 75 anslutna bostäder kommer lika fullt olikhet att gälla. Den senare typen av sändningar omfattas av de svenska bestämmelserna, eftersom kabelsändningen då definitionsmässigt är nationell trådsändning och inte mottagning.

Slutligen finns situationen där satellitsändningar – från kommunikation- eller direktsändande satelliter – har bandats och senare blir föremål för s k egensändningar per kabel. Då torde det, om sändningarna omfattar mer än 75 bostäder, enligt svensk rätt inte råda någon tvekan om att sändningen faller under svensk lag. Den kräver alltså tillstånd.

7.1.2 INNEHÅLLET

Principen om mottagningsfrihet står i viss utsträckning i konflikt med den grundläggande principen om att kommersiell reklam inte skall få förekomma i radio- och tv-sändningar som riktar sig till de svenska hushållen. I samband med gränsöverskridande sändningar uppstår därför också frågan om i vilken utsträckning sändningar från ett land blir

⁵ Jfr MM-JU (84) 2 s 41 f

⁶ Se R (84) 22, Principles och R (84) 3, II Content

⁷ Se NU 1983:12

underkastade regelsystemet i ett annat land avseende innehållet. Kan det finnas ett krav att vid vidareändring avlägsna sådana delar som eventuellt strider mot mottagarlandets nationella rätt, exempelvis reklam?

Somliga uttalanden framhåller att ingripanden i vidareändringar endast kan ske, i den mån de svarar mot de i Europarådskonventionens Art 10 andra stycket uppräknade skyddsbara intressena.⁸ Som ovan anförts innebär emellertid detta inte nödvändigtvis att reklamförbudet för Sveriges Radio behöver vara underkastat motsvarande restriktioner.

Det kan också uppmärksammas att generaladvokaten inför EG-domstolen i Debaube-fallet yttrat som sin mening apropå det belgiska reklam-tv-förbudet att "Clearly the purpose of those rules is not, and could not be, to exclude altogether the viewing of that material (*kommersiell reklam*) on the Belgian territory. Their purpose is only to exclude the active spreading of it beyond, in the case of each programme, the circle of those able to receive it directly"¹⁰ (kurs, förfs förklaring).

Den svenska lagregleringen avser också endast rundradiosändningar på svenskt territorium, samt kabeldistribution av kommunikationssatellitssignaler och egensändningar till mer än 75 bostäder i samma nät, i enlighet med det förslag till lag för kabelsändning som las fram av massmediekommittén i SOU 1984:65. Sådana sändningar får inte innehålla omfattande inslag av reklam som vänder sig till en svensk publik. Överträdelser i detta avseende kan leda till att sändningstillståndet dras in, en sanktion vars konventionsenlighet och rimlighet ovan har ifrågasatts.¹¹

Den situation som uppstår är emellertid därtill otillfredsställande, eftersom tv-reklam i utländska program kommer att behandlas olika, beroende på om sändningen sker via en direktsändande satellit eller en kommunikationssatellit. I det senare fallet blir behandlingen även olika beroende på hur många bostäder som är anslutna till kabelnätet. Reklamsändningar i mindre kabelnät och i direktmottagning förblir oberrörda av den svenska lagstiftningen.

7.1.2.1 Ett exempel

Villaägareföreningen X med 85 medlemmar bestämmer sig för att kabla

⁸ Se COM (84) 300 Final s 188; samt ovan 3.1

⁹ Jfr P Germer s 33 ff

¹⁰ Se Debaube 52/79 (1980) a o s 859; jfr även BVerfG 16.6 1981 a o

¹¹ Se 6.6.1.2

upp området och möjliggöra för medlemmarna att ta emot diverse kommunikationssatellitsändningar. Eftersom de är relativt många krävs tillstånd, vilket de får. Nu visar sig att en av de kanaler som tas emot innehåller reklam som riktar sig till svensk publik på ett mer varaktigt sätt. Föreningen riskerar därför sitt tillstånd.

Samtidigt har grannföreningen Z, som bara består av 65 hus också skaffat sig möjligheter att ta emot satellitsändningar. Den behöver inget tillstånd, eftersom de är förhållandevis få medlemmar. De tar emot samma kanaler som X, men har alltså inget sändningstillstånd att för-lora.

En lösning för dem som önskar komma undan tillståndsgivningen, och därmed också risken för att få sändningstillståndet indraget på grund av upprepad reklambearbetning av svenska tittare, skulle alltså kunna vara att initiera fler små kabelnät, i stället för större. Med sjunkande antennkostnader och förbättrad teknik torde detta inte leda till så mycket högre kostnader, i de fall det endast handlar om att ta emot utländska satellitsändningar.

I Sverige föreligger alltså sammanfattningsvis följande situation beträffande tv-reklam-sändningar. För det första är sådana sändningar i princip förbjudna, men de förekommer, och förekomsten är också delvis tillåten. Förbudet gäller endast svenska radio- och tv-sändningar, samt vidare-sändning av satellitprogram per kabel där reklamen speciellt riktar sig till en svensk publik. Däremot kan givetvis inte sådan reklam, direkt riktad till svensk publik, förbjudas, när den tas emot från direkt-sändande satelliter.

7.1.3 OMÖJLIG SKILJELINJE

För den enskilde tittaren kommer, som ovan påpekats de olika typerna av sändningar knappast gå att skilja från varandra. Även från kabeloperatörens synpunkt kommer mottagning och samtidigt vidare-spridning i oförändrad form av kommunikationssatellitssignaler respektive vidare-spridning av direktsändande satellitssignaler att vara så gott som detsamma. Endast tekniken skiljer. Därtill är kabeloperatörens möjligheter att påverka medieinnehållet så gott som obefintlig i bägge fallen.

Massmedieutredningen har inte heller ansett att det i något av dessa fall finns anledningen att ålägga operatören något yttrandefrihetsrättsligt ansvar för innehållet i sändningarna.¹² Mot den bakgrunden fram-

¹² Se SOU 1984:65 s 279, 420 f

står det också som orimligt att kabelsändningstillståndet skall kunna dras in på grund av att kanalen i alltför stor utsträckning innehåller reklam riktad till svensk publik, vilket nu blivit fallet.¹³ Det kan alltså ifrågasättas om inte oförändrad vidare spridning per kabel, såsom i åtskilliga utländska rättssystem, och i likhet med vidare spridning av direktsignaler i centralantenn, borde uppfattas som "mottagning" enbart.¹⁴

En sådan åsikt förstärks av att satellittekniken och mottagarutrustningen är under snabb utveckling. Det kommer alltså på sikt att bli allt svårare att — också tekniskt — särskilja signaler från direktsändande satelliter och sådana från kommunikationssatelliter. Redan idag finns färdiga blendsystem som Tele-X. Den svenska massmediekommittén har givetvis varit väl medveten om dessa förhållanden. Men den anför att en distinktion, åtminstone tills vidare, bör upprätthållas i den svenska lagstiftningen. De skäl som anförs är följande.

För det första är utgångspunkten de internationella reglerna, och ITU upprätthåller en definitionsmässig skillnad mellan "broadcasting", som är sändningar avsedda för allmänhetens mottagning direkt, och "fixed satellite service", som endast avser överföring mellan vissa angivna jordstationer, från vilka signalerna sedan kan spridas till allmänheten.¹⁵ För det andra är kommunikationssatellit-sändningarna inte underkastade samma nationella kontroll som de direktsändande satellit-sändningarna. Eftersom de förra inte är avsedda för direktmottagning faller de exempelvis inte under ursprungslandets radiolagstiftning och normer i anslutning till denna.¹⁶

7.2 MARKNADSFÖRINGSLAGENS TILLÄMPLIGHET PÅ UT-LÄNDSK REKLAM

Marknadsföringslagens generalklausul om otillbörlig marknadsföring är, enligt förarbetsuttalandena inte begränsad till vad som sker i Sverige. Departementschefen anförde i anslutning till frågan om lagens geografiska räckvidd att huvudsyftet med lagstiftningen var att sörja för att

¹³ Se vidare massmediekommitténs diskussion i SOU 1984:665 s 445 ff; jfr reservationerna s 511 f. Därtill kommer indragningsmöjlighetens tveksamhet mot yttrandefrihetsrättslig bakgrund som framförts ovan.

¹⁴ Jfr även MM-JU (84) 2 s 41; samt ovan 2.2

¹⁵ Se ovan under 2

¹⁶ Se SOU 1984:65 s 279 f; jfr Europarådets R (84) 3

vissa normer iakttas inom reklam och marknadsföring på den svenska marknaden.¹⁷

Avgörande för marknadsföringslagens tillämplighet blir därför om åtgärden är riktad till en svensk publik. Däremot är det utan principiell betydelse var en åtgärd har företagits, på svenskt territorium eller på något annat lands.¹⁸ Motsvarande torde efter 1975 års lagändring även gälla beträffande tillämpligheten av 3 §. Beträffande 6 § mot uppsåtligt vilseledande blir däremot i första hand 2 kap brottsbalken, om tillämpligheten av svensk lagstiftning, styrande för i vilken utsträckning straffstadgandet kan tillämpas mot utlänningar, och/eller i samband med reklam och andra marknadsföringsåtgärder som har sitt ursprung utomlands.¹⁹

Allmänt anses därför att reklammaterial som tillkommit i ett annat land, och som sedan sprids till mottagare i Sverige, faller under marknadsföringslagens tillämpningsområde. Detta gäller enligt departementschefen också för det fall reklamen riktar sig till en internationell publik, *däribland den svenska*” (förfs kurs). Däremot bör det inte vara möjligt att ingripa mot exempelvis en annons i en utländsk tidning, som inte primärt är avsedd för spridning i andra länder, även om exemplar av tidningen förekommer utanför dess egentliga spridningsområde.²⁰

7.2.1 EXTRATERRITORIELL RÄCKVIDD

Utgångspunkten från svensk sida är att såväl svenska som utländska näringsidkare skall åtlyda marknadsföringslagens normsystem, oavsett om de företar åtgärder i Sverige eller utomlands, så länge som marknadsföringen till viss del vänder sig till en svensk publik. Marknadsföringslagen har alltså givits en extraterritoriell räckvidd, som dock aldrig har ställts på sin spets.²¹ Såväl generalklausulen mot otillbörlig marknadsföring i 2 § som de straffbelagda förfarandena i 6–8 §§ är riktade mot marknadsföring som har verkan i Sverige, s k inlandsverkan.²²

Detta kan jämföras med alkoholpolitiska utredningens förslag till regler för reklam för alkoholhaltiga drycker.²³ Där uttalades att reklam

¹⁷ Se prop 1970:57 s 92

¹⁸ A prop s 93

¹⁹ Se vidare nedan 7.3

²⁰ Prop 1970:57 s 93

²¹ Jfr nedan betr praxis

²² Jfr även SOU 1978:9 s 262

²³ Se SOU 1974:91, Del 2

och andra åtgärder för marknadsföring av alkoholdrycker skall vara förbjuden för andra än systembolaget.²⁴ Såvitt reklamen omfattade tryckt skrift skulle förbudet avse kommersiell annons och reklam även i utländsk publikation. Reklam som återgavs i tv-sändning från utlandet, skulle omfattas av förbudet, endast om reklamen huvudsakligen var avsedd för svensk publik.

7.2.2 PARALLELL MED KARTELLRÄTTEN?

Att ett lands lagstiftning ges en extraterritoriell tillämpning är inte särskilt vanligt, eftersom den nationella lagstiftningens tillämpningsområde begränsas av folkrättsliga principer. Utgångspunkten är då att en stats överhöghet stannar vid dess gränser. Men de folkrättsliga principerna är tämligen oklara, och deras innehåll är inte fastlagt en gång för alla. Det är de enskilda staternas gemensamma agerande i ett visst avseende som bestämmer folkrättens innebörd och begränsar dess verkningar.²⁵ Därtill finns egentligen inget som hindrar själva utfärdandet av en lag med extraterritoriell effekt. Eventuella konflikter med folkrätten uppstår först i och med tillämpningen.²⁶

När det gäller marknadsföringslagens möjliga extraterritoriella räckvidd finns en intressant parallell utgångspunkt i kartell/konkurrenslagstiftningen. Också kartellrätten är i grunden begränsad till det egna inländska territoriet.²⁷ Den internationella ekonomiska och affärsmässiga rörligheten har dock i praktiken lett fram till att området för lagstiftningens tillämplighet inte i första hand bestäms av var något utövas, utan av vilken inlandsverkan som blir följden av ett viss agerande.

Om konkurrenshämmande handlingar vidtas i in- eller utlandet är från folkrättslig synpunkt irrelevant. Utslagsgivande blir i stället vilka direkta effekter som föreligger inom landet. I internationell kartellrätt har nämligen verkansprincipen kommit att ersätta den annars normalt gällande folkrättsliga territorialitetsprincipen.²⁸

²⁴ Se förslagens 57 §, jfr m 2 §

²⁵ Se SOU 1978:9 s 262 f; K M Meessen 1984 s 18

²⁶ Se E Nerep s 565 ff

²⁷ Jfr dock EG-rätten, där Gemenskapens område betraktas som inland i vissa konkurrensrättsliga sammanhang

²⁸ Se K M Meessen 1975 s 267

7.2.2.1 Kartellrättens verkansprincip

En anknytning till inlandsverkan av konkurrensbegränsande åtgärder står alltså i linje med folkrätten. Men denna extraterritoriella användning av nationell rätt enligt verkansprincipen, förutsätter för full överensstämmelse med folkrätten att den handling som har begåtts i utlandet med verkan inom landet är direkt riktad, påtaglig och förutsebar.²⁹

Kopplingen till inlandsverkningar är emellertid inte endast att uppfattas som ett utslag av den utvecklade territorialitetsprincipen, utan verkansprincipen har som sådan kommit att bilda en utgångspunkt för den internationella kartellrätten. Därmed tillerkänns en stat, enligt de folkrättsliga principerna, rätt att utöva överhöghet i kartellfrågor, när en klar anknytning till en inlandseffekt föreligger.³⁰

En sådan effektpincip kan emellertid inte tillämpas utan flexibilitet. Det kan exempelvis vara så att en främmande stat med tvångsmedel förbjuder sina medborgare att hörsamma de tvingade påbud, som en annan stat riktar mot dessa med stöd av extraterritoriell tillämpning av sin lagstiftning. Härvid riskerar en lagkonflikt att uppstå, som försätter en handlande person i en omöjlig situation, om reglerna tillämpas rigorst.³¹

Departementschefen anförde i samband med konkurrenslagens (1982:729) införande att det är av betydelse att skilja mellan lagstiftningens formella tillämplighet å ena sidan, och å den andra i ett enskilt fall lämpligheten av att söka rikta samhällsinsgripanden mot ett visst utländskt företag för förfaranden som detta har bidragit till utanför Sverige. Men det får inte heller vara så att lagstiftningen endast är tillämplig på de fall som har en mer eller mindre påtaglig anknytning till Sverige. Begränsning bör i stället ske enligt de folkrättsliga reglerna om direkt anknytning till och påtaglig effekt på den svenska marknaden.³²

Departementschefens uttalanden ligger mycket nära vad som yttrades av minoriteten i det s k Bayer-Kerr-ärendet.³³ Minoriteten hade avvikande mening i fråga om marknadsdomstolens motivering till att ta upp ett ärende avseende två företags leveransvägran av dentalvaror på den svenska marknaden. De två företagen hade säte i Västtyskland respekti-

²⁹ Se K M Meessen 1984 s 23; densamme 1975 s 249 ff; jfr även prop 1981/82:165 s 171; SOU 1978:9 s 263; U Bernitz, L Gorton, K Grönfors s 75 ff

³⁰ Se K A Meessen 1975 s 87 ff, 108 ff, 173

³¹ Se prop 1981/82:165 s 174

³² Se A prop s 175 f

³³ Se MD 1977:16

ve i Schweiz. Minoriteten uttalade beträffande konkurrensbegränsningslagens tillämplighet – och därmed marknadsdomstolens behörighet – bl a följande:

”Avgörande för bedömningen av lagens tillämplighet i fråga om sådana konkurrensbegränsningar (*som genomförs av företag utomlands och som på något sätt har verkan i Sverige*) måste enligt vår mening vara om konkurrensbegränsningen är direkt inriktad på den svenska marknaden och har påtagliga effekter på denna marknad. Är detta fallet måste konkurrensbegränsningslagen anses tillämplig och marknadsdomstolen behörig, oavsett var det eller de företag som genomför konkurrensbegränsningen har sitt säte. Denna ståndpunkt torde också stämma överens med de grundsatser i fråga om tillämpligheten av lagstiftning på konkurrensbegränsningsområdet som är under utveckling inom den internationella rätten” (kurs, förfs förklaring).

Är effekterna endast medelbara blir däremot tillämpningen av bestämmelser från ett land över ett annat, eller dess tillhöriga fysiska eller juridiska personer, inte godtagbar på grund av det folkrättsliga förbudet mot icke-inblandning – under förutsättning att intressen i den utländska staten överväger. En vägning måste nämligen göras i sådana fall. Skyddsområdet blir, även i ett fall av medelbar effekt, inte territoriet enligt de folkrättsliga principerna, utan statens funktion som självständigt centrum för prestationer. Inblandningsförbudets avvägningsregel skyddar statens suveränitet och därmed indirekt där befintliga intressen.³⁴

7.2.2.2 Direkt verkan och påtaglig effekt

Av ovanstående skulle möjligen kunna dras slutsatsen att också beträffande regler av marknadsföringslagens karaktär kan hävdas att ingenting enligt folkrätten strider mot att dessa ges en extraterritoriell tillämpning avseende verkan av handlingar. Även i dessa fall är det föga intressant var en handling företas. Avgörandet blir i stället var handlingen får sin verkan. Men också i vilken grad, om kartellrätten tas till utgångspunkt.

Verkansprincipen i kartellrätten är endast folkrättsligt godtagbar, när effekten av en handling som begåtts i ett annat land har direkt inriktning på den svenska marknaden och har en påtaglig effekt på denna.³⁵ Verkan skall dessutom, som ovan nämnts, vara förutsebar.

³⁴ Se K M Meessen 1984 s 18; 1975 s 267

³⁵ Se prop 1981/82:165 s 171 f; SOU 1978:9 s 263; samt ovan

En sådan direkt inriktning anses föreligga om det konkurrensbegränsande förfarandet avser varor som tillhandahålls på den svenska marknaden, eller som har en så bestämd utformning med avseende på denna marknad att det är naturligt att betrakta dem som direkt inriktade på Sverige. En påtaglig effekt föreligger vidare först om effekten på den svenska marknaden har viss varaktighet och betydelse. En sådan effekt anses inte föreligga om ett utländskt företag endast tillfälligt uppträder på denna marknad.³⁶

Om de kartellrättsliga principerna beträffande extraterritoriell tillämpning skall anses gälla också marknadsföringslagens område, måste därför för det första ifrågasättas om marknadsföringslagens normala kriterium, "risk" för en otillbörlig handling eller ett vilseledande, skall anses vara tillräckligt för att reglerna skall vara tillämpliga på utländska personer/företag. Vidare krävs en viss omfattning och varaktighet, vilket torde vara mer än vad som normalt fordras för ett förbud enligt marknadsföringslagen. Effekten skall slutligen vara direkt för att den extraterritoriella tillämpningen skall vara folkrättsligt godtagbar utan överväganden. Är effekten endast indirekt, måste, som ovan framgått, en vägning ske mellan in- och utländska intressen.

Hur stor del av den svenska publiken som måste nås av ett meddelande för att det skall betraktas som otillbörligt berörs inte i förarbetena. I marknadsrättslig praxis har det normalt ansetts vara tillräckligt att en marknadsföringsåtgärd riskerar att vilseleda en viss del av målgruppen.³⁷ En sådan regels giltighet beträffande inströmmande utlandsreklam torde kunna ifrågasättas mot bakgrund av det ovan sagda. Detta implicerar snarast att ett större antal måste beröras, alternativt att effekten är mycket allvarlig.

7.2.3 AVSAKNADEN AV FOLKRÄTTSLIG PRINCIP

Jag skulle dock vilja generellt ifrågasätta om det föreligger någon folkrättslig princip beträffande extraterritoriell tillämpning av konsument-skyddande åtgärder, i likhet med vad som gäller i samband med kartell-rätten. De ovan anförda diskussionerna om rekommendationer som förts i Europarådet, EBU och EG avseende tv-reklam och konsument-hänsyn tyder inte på detta. Därför kommer i stället andra folkrättsliga

³⁶ Se ibid; samt Bayer-Kerr-uttalandet ovan

³⁷ Se L Pehrson s 300 ff

principer om icke-inblandning och territorialitet normalt att väga över.

Den svenska utgångspunkten torde dock, som ovan framgått, vara att det inte råder någon tvekan om att utländska näringsidkare enligt marknadsföringslagen kan förbjudas att fortsätta med sin marknadsföring i medier som distribueras i Sverige. Det bortses därmed ifrån att det många gånger kan vara praktiskt omöjligt att utnyttja den formella svenska jurisdiktionen.³⁸ Det skall dock tilläggas att det finns en likartad tendens i andra europeiska länder att tillskriva reglerna mot illojal konkurrens en extraterritoriell tillämpning. Men klara regler har hittills saknats på området.³⁹

Nedan skall ytterligare något diskuteras vad som speciellt kan gälla beträffande marknadsföringslagens tillämplighet på reklam som görs av utländska näringsidkare via satellitsändningar. Men här redovisas först marknadsdomstolens praxis avseende utländska näringsidkares marknadsföring med effekt i Sverige.

7.2.4 PRAXIS

Marknadsdomstolen har förbjudit utländska näringsidkares marknadsföring i ett antal fall. Men den praxis som föreligger avser endast marknadsföring i svenska medier. I MD 1975:3 uppmanade en dansk bank i svensk press till köp av aktier och insättning på konto i banken. Detta ansågs otillbörligt, eftersom uppmaningarna kunde riskera att leda till att svenska medborgare bröt mot gällande valutabestämmelser.

I Fallen MD 1978:24 och 1978:25 förbjöds en finsk medborgare att fortsättningsvis marknadsföra magnetiska hälplattor respektive dito sovplattor med löften om medicinskt gynnsamma effekter. I MD 1978:27 förbjöds samme finske medborgare att marknadsföra en sk tvättkula, på grund av att denna inte ansågs fungera enligt sitt huvudsakliga ändamål.⁴⁰ Vidare har ett danskt företag i MD 1979:13 förbjudits att marknadsföra korrespondenskurser med vilseledande beteckningar. I ytterligare ett fall, nämligen MD 1982:4, förbjöds en dansk medborgare att annonsera alkoholhaltiga varor.

I samtliga fall hade de utfärdade förbuden alltså drabbat nordiska medborgare/företag, vilka kanske i praktiken kan vara lättare att nå än

³⁸ Jfr även SOU 1978:9 s 263

³⁹ Se E Ulmer s 19 f; jfr även A-C Imhoff-Scheier spec s 66 ff

⁴⁰ Jfr 4 § marknadsföringslagen

medborgare/företag tillhöriga andra länder. Men endast i det första fallet, MD 1975:3, har det förbud som riktats mot den icke svenske medborgaren vitesbelagts.⁴¹ Någon förklaring till marknadsdomstolens förhållning i detta avseende har inte lämnats. Men den skulle möjligen kunna ligga i linje med att departementschefen avslutat sina synpunkter på marknadsföringslagens internationella räckvidd med påpekandet om att de praktiska möjligheterna är begränsade, när det gäller att nå en utländsk medborgare med delgivning av ett vitesföreläggande.⁴²

7.3 MARKNADSFÖRINGSLAGEN OCH SATELLITREKLAM

Ovan har konstaterats att marknadsföringslagen principiellt anses vara tillämplig på reklam som vänder sig till en internationell publik, däribland den svenska. Det gäller oavsett varifrån marknadsföringsinsatserna ursprungligen kommer. Marknadsföringslagen uppställer inte som kabellagen ett villkor för förbud att reklamen direkt och med viss, inte obetydlig, omfattning skall vända sig särskilt till svenska konsumenter.

7.3.1 REKLAMSÄNDNINGAR – OTILLBÖRLIGA I SIG ?

I förhållande till marknadsföringslagen uppstår bl a frågan om reklam-sändningar via satelliter kan anses strida mot marknadsföringslagen, just enbart på den grunden att de innehåller reklam. Enligt generalklausulen mot otillbörlig marknadsföring i 2 § är nämligen sådant som strider mot annan lag också otillbörlig i marknadsföringslagens mening.⁴³

Situationen framstår som något bisarr, och man kan fråga sig om det är skyddsvärda intressen eller principer som lagstiftaren värnar om. Å ena sidan är reklam inte accepterad i svenska etermedier enligt den radorättsliga lagstiftningen. Å den andra sidan omfattar denna lagstiftning naturligtvis inte direktsända satellitsignaler som strömmar in utifrån, även om de inkluderar reklaminslag.

Beträffande vidaresändning av kommunikationssatellitsignaler i Sve-

⁴¹ Jfr den svenska tidningen i MD 1982:4

⁴² Se prop 1970:57 s 93 f; jfr dock verkställighetskonventionen mellan de nordiska länderna, Köpenhamn 11.10 1977 och Konventionen om delgivning i mål av civil och kommersiell natur, Haag 1968, SÖ 1969:26, prop 1969:32; svensk lagstiftning 1969:495, 1969:504, 1979:494

⁴³ Se U Bernitz s 166; jfr också MD 1975:3 a o

rige krävs tillstånd för kabelnät över en viss storlek, ett tillstånd som kan dras in vid överträdelse av kabellagens reklamförbud. Det bör dock observeras att detta reklamförbud är utformat i direkt anslutning till tillståndsgivningen, eller rättare indragningsmöjligheten i kabellagens 21 §. Något fristående reklamförbud finns inte avseende kabelsändningar. Förekomsten av reklam i kanaler som inte kräver tillstånd blir alltså, som ovan konstaterats, aldrig lagstridig.

Slutsatsen blir alltså att endast sändningar som bryter mot kabellagen – dvs sändningar som kräver tillstånd – genom att innehålla reklam, som under längre tid och i betydande omfattning är särskilt riktade till svenska konsumenter, på denna grund också är att betrakta som otillbörlig marknadsföring. Annan satellitreklam är däremot inte otillbörlig i marknadsföringslagens mening på grund av just sin egenskap av tv-reklam.

7.3.2 DIREKTSÄND SATELLITREKLAM MED OTILLBÖRLIGT INNEHÅLL

En nästa fråga blir då om marknadsföringslagen kan anses vara tillämplig på innehållet i direktsänd satellitreklam. Teoretiskt utesluts inte sådana sändningar med overspill över Sverige från marknadsföringslagens tillämpningsområde.⁴⁴ Med utgångspunkt från marknadsföringslagens förarbeten kan alltså den ställda frågan besvaras med ja. De aktuella sändningarna torde nämligen i åtskilliga fall kunna rubriceras som riktade till en internationell publik, däribland den svenska.

Det gäller naturligtvis endast under förutsättning att de annonserade varorna säljs på den svenska marknaden, och reklamen inte är avsedd att tas emot enbart i andra länder. Men internationella annonsörer får antas söka utnyttja tv-reklamens påverkansmöjligheter på alla presumtiva kunder. Vad som möjligtvis skulle kunna tala emot marknadsföringslagens formella tillämplighet vore i så fall att Sverige, proportionerligt sett, utgör en så liten del av den mottagande publiken att det kan hävdas att reklamen inte ens vänder sig till bl a en svensk sådan.⁴⁵

Utifrån de svenska myndigheternas önskan att skydda svenska konsumenter från påverkan av visst slag, kan det knappast vara tillfredsstäl-

⁴⁴ Se prop 1970:57 s 92 f; jfr SOU 1984:65 s 462

⁴⁵ Det kan ifrågasättas om detta anses vara fallet med i Sverige distribuerade internationella tidskrifter

lande att reglerna – i den mån de uppfattas som viktiga – i vissa sammanhang inte skulle gälla, trots att relativt många konsumenter kan nås av den eventuellt otillbörliga reklamen, exempelvis för alkohol. Ändå har framhållits att det knappast är meningsfyllt att föra talan inför marknadsdomstolen beträffande reklam som inte har en svensk avsändare.⁴⁶

Frågan om meningsfullhet har nämligen knutits till möjligheten att över huvud taget göra ett vitesförbud, vilket är marknadsföringslagens huvudsanktion.⁴⁷ Sådana möjligheter har bedömts vara mer eller mindre obefintliga beträffande annonsörer med säte utanför Sverige. Uppfattningen förstärks av att marknadsdomstolen har avstått från att förena förbud med vite redan när det gällt nordiska näringsidkare med säte utanför Sverige, vilka ansetts bedriva otillbörlig marknadsföring.⁴⁸ Är annonsören ett svenskt företag, öppnas givetvis större möjligheter att nå den försumlige enligt detta synsätt.

7.3.2.1 Konflikt med de internationella regelsystemen

Såvitt jag kan se måste emellertid andra, och allvarligare, hinder för marknadsföringslagens tillämplighet på gränsöverskridande satellitreklam också uppmärksammas. Det finns därvid anledning för såväl lagstiftaren som de konsumentskyddande organen att både dra upp de praktiska gränslinjerna för svensk lagstiftnings tillämplighet och bestämma en strategi för det svenska konsumentsskyddets utformning i samband med den gränsöverskridande reklamen.

För det första, om marknadsföringslagen skall anses vara tillämplig på utländska satellitsändningar från direktsändande satelliter, och det rör sig om overspill, så kommer detta i indirekt konflikt med utgångspunkterna för ITUs reglering enligt WARC-planen och i direkt konflikt med de rekommendationer som gjorts av Europarådet och EBU. Vidare kommer den svenska attityden på ett besvärande sätt att skilja sig från grundinställningen enligt den förslagna EG-riktlinjen. Samtliga de nämnda normerna bygger på att sändarlandets lag skall vara tillämplig. För det andra har ovan ifrågasatts om marknadsföringslagens extraterritoriella tillämpning, annat än i undantagsfall, kan vara förenligt med folkrätten.

⁴⁶ Se SOU 1984:65 s 462

⁴⁷ Se 2 § marknadsföringslagen, jfr m 5 §

⁴⁸ Se exv MD 1978:27 och MD 1982:4

Visserigen skall ITU-reglerna kanske primärt betraktas som tekniska. Men Europarådets rekommendation R (84) 3 avser innehållet, och det samma gäller EBU-rekommendationen.⁴⁹ Vid en vägning av olika anknytningsmoment förefaller det därför inte rimligt att en näringsidkare, vars reklam etiskt överensstämmer med sändarlandets lag, skall ställas till ansvar för eventuella överträdelser av mer långtgående svenska regler, när svenska tittare endast utgör en mycket liten del av en internationell publik.

En sådan slutsats stöds även av den ovan framförda tveksamheten till huruvida det är förenligt med de folkrättsliga principerna att tillämpa marknadsföringslagen generellt på i utlandet gjorda åtgärder som får inlandsverkan. Om en tillämplighet över huvud taget skall anses föreliggande, torde den vara begränsad till endast fall av direkta och påtagliga effekter av marknadsföringen för en svensk publik.⁵⁰

Jag tycker därvid inte att det finns någon anledning att bedöma en svensk internationell annonsör annorlunda än en utländsk. Däremot kommer saken i ett annat läge om en (svensk) annonsör utnyttjar satellitsändningar från ett annat land med *huvudsaklig* inriktning på Sverige.⁵¹ För att bedöma om inriktningen huvudsakligen är på Sverige, kan förslagsvis samma kriterier användas som de som rekommenderats i samband med kabellagen, dvs bl a svenskt språk, svenska priser, hänvisning till svenska återförsäljare etc.⁵²

Mot den redovisade tveksamheten till marknadsföringslagens extraterritoriella räckvidd generellt, strider dock inte ett påstående om att marknadsföringslagens kan tänkas få en extraterritoriell tillämpning i konkreta fall. Det gäller – bortsett från den nyssnämnda huvudsakliga svenska inriktningen – när en överträdelse av marknadsföringslagens regler sker genom inströmmande reklam, och reklamen även står i strid med reglerna mot illojal konkurrens i det land där sändningen har sitt ursprung.⁵³

Sammanfattningsvis torde alltså beträffande de direktsända satellit-reklamsändningarna kunna ifrågasättas om dessa över huvud taget kan komma att beröras av svensk lagstiftning, bortsett från då reklamen har en huvudsakligen svensk anknytning. Slutsatsen är inte endast praktisk,

⁴⁹ Se ovan 5.4.3.2

⁵⁰ Jfr även ovan 7.2.2, 7.2.3

⁵¹ Jfr även den ovannämnda alkoholpolitiska anledningens förslag 7.2.1

⁵² Se ovan 6.6.1.2

⁵³ Jfr även O Sandrock i GRUR Int 1985 s 507 ff

utan utgår ifrån en huvudregel om att den inströmmande internationellt inriktade satellitreklamen alls inte kan anses omfattad av det svenska regelsystemet. Undantaget från denna huvudregel skulle då vara att innehållet vore lagstridigt på ett sådant sätt att det finns ett forum i såväl sändar- som mottagarlandet, eller om innehållet i en satellitsändning skulle rikta sig mot vitala svenska statsintressen.⁵⁴

7.3.2.2 Lagvalsmöjlighet

Beträffande möjligheten av direkta satellitsändningar från ett annat land, som riktar sig medvetet mot Sverige, varvid den svenska mottagningen alltså inte är en effekt av oavsiktligt overspill, ter sig situationen något annorlunda. Här följer för det första inte av de internationella reglerna och rekommendationerna att sändarlandets lag är given utgångspunkt. Hänsyn skall uttryckligen också tas till mottagarlandets lagstiftning. Vidare skall sådan sändning överenskommas mellan staterna, eller mottagarlandet har rätt att motverka densamma. I ett avtal om överstrålning finns alltså, som ovan anförts, möjligheter att bestämma vilka regler som skall tillämpas.

I ett sådant fall är det alltså tänkbart att marknadsföringslagen skulle anses gälla fullt ut beträffande svenska näringsidkare som utnyttjar kanalens reklamöjligheter. Men beträffande utländska annonsörer kvarstår tveksamheten på folkrättslig grund att tillämpa marknadsföringslagen extraterritoriellt, vid sidan av de tidigare påpekade svårigheterna att komma åt sådana näringsidkare i praktiken.

7.3.3 KOMMUNIKATIONSSATELLIT-/KABELSÄNDNINGAR MED OTILLBÖRLIG REKLAM

Vad gäller kommunikationssatellitsändningar är dessa inte att betrakta som rundradiosändning, förrän spridningen till allmänheten tar sin början. Det har också påpekats att från radorättslig synpunkt är denna inställning helt klar. Att anse sådana överföringar som rundradiosändningar skulle leda till anarki inom det internationella radorättsliga systemet. Det skulle dessutom leda till negativa konsekvenser genom att det enligt den nationella telekommunikationslagstiftningen ofta skulle

⁵⁴ Se vidare nedan 7.4 betr straffrättsliga bestämmelser

vara tillåtet att via centralantennanläggningar ta emot och sprida signalerna utan tillstånd.

Kommunikationssatellitssignaler blir svensk trådsändning när de förs vidare i ett kabelnät på svenskt territorium. De lyder under svensk radiolagstiftning, och torde också därmed omfattas av svenska marknadsföringsregler. Här kan inte heller gälla den skillnad som kabellagen uppställer, att endast sändningar till mer än 75 bostäder omfattas av lagstiftningen. Marknadsföringslagens regler måste anses vara tillämpliga på all mottagning, och en näringsidkare kan formellt ställas till svars oavsett om han är svensk eller utländsk, eller han är dennes svenske "medhjälpare", kabeldistributören.

7.3.3.1 Kabeldistributörens ansvar

Massmedieutredningen har dock konstaterat att det inte är sannolikt att en svensk domstol skulle vara beredd att döma ut vite mot ett kabelföretag, eftersom detta inte har någon möjlighet att påverka vad som sänds via kabeln. Därför sammanfattar utredningen att möjligheterna att tillämpa marknadsföringslagen på utländska sändningar i praktiken är små, inte minst när det gäller medverkan.⁵⁶

Det framstår också som både orimligt och verkningslöst att rikta ett eventuellt förbud mot en kabeldistributör. Här kan knappast någon parallell dras med de fall, där marknadsdomstolen har ålagt en tidning förbud i egenskap av medhjälpare, vilket har skett bl a när ett utländsk näringsidkares material har ansetts strida mot marknadsföringslagen.⁵⁷

Det är även att uppmärksamma att kabeldistributören inte har ålagts något ansvar för innehållet i vidaresändningarna enligt kabellagen, medan en tidnings utgivare har ett ansvar för vad som kommer in i tidningen enligt tryckfrihetsförordningen. HD har för övrigt visat att det tryckfrihetsrättsliga ansvarssystemet kan tillgripas i brist på annan direkt ansvarig person avseende upphovsrättsintrång i samband med tidningsproduktion.⁵⁸ Det är emellertid ovisst hur långt tillbaka i ansvarskedjan en domstol i ett sådant fall skulle kunna tänkas gå. Det förefaller sannolikt att ansvarskedjan i brist på lagstöd klipps av före distribu-

⁵⁵ Se NU 1983:12 s 95

⁵⁶ Se SOU 1984:65 s 462

⁵⁷ Se exv MD 1982:4 a o; samt vidare ovan 7.2.4

⁵⁸ Se NJA 1985 s 161, NIR 1986 s 239 – Sandberg

tionslänken, där den teoretiska påverkansmöjligheten har upphört, vilket alltså skulle motsvara kabeldistributören.

Det ovan sagda gäller åtminstone vid nuvarande tekniska tillstånd. Men det är också uppenbart att tekniken på detta område utvecklas mycket snabbt. På sikt finns därför kanske chanser att med hjälp av kodnings- och identifieringssignaler möjliggöra bl a utsuddning av i ett land inte lagenliga reklaminslag. Det skall därvid noteras att några censurregler inte gäller för trådsändningar, men förfarandet bör prövas mot Art 10 Europarådskonventionen.

Det kan dock anmärkas att i den mån uppfattningen är att marknadsföringslagen, i likhet med konkurrenslagen, tillerkänns en extraterritoriell tillämpning med utgångspunkt från effektprincipen, skulle i enlighet med den tidigare praxis som föreligger enligt konkurrenslagstiftningen också en fristående mellanhand kunna förbjudas att fortsätta med och straffas för ett visst agerande. I NO dnr 96/1957 ansåg näringsfrihetsombudsmannen att en självständig generalagent hade ansvar för lagöverträdelse. Men någon prövning av det fallet kom aldrig att ske.⁵⁹

7.3.3.2 Svårt i praktiken

Den uppenbara olägenheten med kommunikationssatellit-sändningar i relation till marknadsföringslagen är emellertid att lagstridiga reklaminslag kommer att vara mycket svåra att komma åt i praktiken, i den mån annonsören inte är svensk. Effekten riskerar att bli att reklam från en utländsk näringsidkare inte förbjuds, trots att reklaminslaget kan antas upprepas förhållandevis många gånger och under längre tid. Det är nämligen troligt att tv-reklam utnyttjas intensivare än reklammaterial för tidningar eller tidskrifter, eftersom de förra är mer kostsamma och komplicerade att ta fram.

Den utländske annonsören får antas ofta kunna känna sig säker för den svenska lagstiftningens räckvidd på sin utländska ort. Då återstår endast att kabelnämnden kan besluta om att kanalen skall stängas — under förutsättning att den otillbörliga reklamen också faller under de uppställda kriterierna för en sådan avstängning, dvs reklam riktad till svenska tittare i betydande omfattning. Som framgått av kabelnämndens ovan refererade beslut i ICA-ärendet torde detta först aktualiseras efter förhållandevis lång tid, om alls, och konsumentskyddsaspekten framstår över huvud taget som avlägsen.

⁵⁹ Se NFR 4/58, PKF 1958 s 261, 1959 s 193

7.4 STRAFFRÄTTSLIGA BESTÄMMELSER

Straffrättsliga aspekter i samband med radio- och tv-sändningar över ländergränserna kan uppstå om sändningen innebär en kränkning av mottagarlandets självständighet eller säkerhet eller en kränkning av andra i mottagarlandet fysiska eller juridiska personer.⁶⁰ Strafflagstiftningen utgår från en sträng territorialitetsprincip. För brott som begåtts i Sverige dömes efter svensk lag och vid svensk domstol. Men för brott som begåtts utom riket föreligger svensk domstols behörighet endast i vissa uppräknade fall.⁶¹

Är fråga om brott enligt 6 § marknadsföringslagen på grund av innehållet i inströmmande reklam-tv-sändningar inställer sig alltså två frågor vid bedömningen av om eventuell lagföring kan ske. För det första: är brottet begånget i Sverige?⁶² Är svaret ja, kan utan vidare svensk lag appliceras och svensk domstol är behörig. För det andra: vilka möjligheter finns till lagföring om handlingen inte anses begången i Sverige, eller om det är osäkert var den skall anses begången?

Att handlingen skall uppfattas som begången i Sverige torde vara diskutabelt när det gäller reklam via direktsändande satelliter. Beträffande sådan förefaller det naturligast att se brottet som begånget där sändningen tog sin början. När det däremot gäller kommunikationssatellitsändningar är det i och för sig inte uteslutet att betrakta brottet begånget där sändningen till allmänheten tog sin början, dvs vanligen i mottagarlandet.

Såväl Sverige som de flesta andra stater tillägger dock sin strafflagstiftning en viss extraterritoriell giltighet. En handling är straffbar inte blott i det land den blivit begången, utan också där verkningarna av den straffbara handlingen uppträder. Därmed kan konstateras att utsändningar som kränker mottagarlandets rätt, ofta också är straffbara enligt det landets lagstiftning.

Däremot är givetvis denna straffbarhet föga effektiv, eftersom den endast kan hävdas inom mottagarlandets gränser, och alltså förutsätter att den felande kan gripas där. Undantag från den huvudreglen utgör mycket allvarliga brott. Exempelvis vid ett hot mot landets säkerhet förefaller det sannolikt att ett utlämningsavtal mellan två länder kan

⁶⁰ Se K. A. Frøbert s 321

⁶¹ Se 2 kap brottsbalken

⁶² Jfr 2 kap 1 § brottsbalken

fungera.⁶³ Ett annat exempel är, som ovan framkommit, i samband med Lex Radio Nord att ett konventionsstöd föreligger.⁶⁴

Är en person inte bosatt eller uppehåller sig i mottagarlandet, är möjligheterna att genomföra en brottmålsrättegång mot honom där begränsade.⁶⁵ Direkta tvångsmedel kan inte användas, annat än genom utlämning. Begränsade möjligheter finns visserligen att genomföra en rättegång i den tilltalades frånvaro. Men i praktiken är det knappast möjligt att genomföra en rättegång med anledning av innehållet i ett utländskt tv-program, utan att den tilltalade finner sig.⁶⁶

Är ett eventuellt brott att betrakta som begånget där sändningen producerats/sänts upp, kan svensk domstol över huvud taget inte komma i fråga för en överträdelse av marknadsföringslagens 6 § eller någon annan straffsanktionerad bestämmelse, om inte den som begått brottet i enlighet med 2 kap 2 § brottsbalken är:

- 1) svensk medborgare, eller utlämning med hemvist i Sverige,
- 2) utlämning utan hemvist i Sverige, som efter brottet blivit svensk medborgare eller tagit hemvist i Sverige eller som är dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare, eller
- 3) annan utlämning som finns i Sverige och på brottet enligt svensk lag kan följa fängelse i mer än sex månader.

Även den sista punkten (3) är i och för sig tillämplig, eftersom brott mot 6 § marknadsföringslagen kan leda till fängelse upp till ett år. Men förutsättningen för att över huvud taget kunna få till stånd ett avgörande enligt svensk rätt är att det uppsåtliga vilseledandet också är brottsligt på gärningsorten.

Eventuellt skulle hänvisning kunna göras till brottsbalken 2 kap 1 § andra momentet, dvs att ett brott på grund av osäkerhet om var det begåtts presumeras ha blivit begånget i Sverige.⁶⁷ Men möjligheterna till beivrande förefaller ändå som högst begränsade i en sådan situation. Brottsförutsätter att de subjektiva rekvisiten också varit uppfyllda, vilket torde vara svårt att bevisa i samband med gränsöverskridande reklam- eller andra tv-sändningar. Kravet på uppfyllda subjektiva rekvisit

⁶³ Se K A Frøbert s 322

⁶⁴ Se ovan 6.5.3.1

⁶⁵ Se NU A 1977:9 s 105 ff

⁶⁶ Se NU 1983:12 s 51

⁶⁷ Jfr även MM-JU (84) 2 s 46

gör även att kabeloperatören knappast kan komma ifråga som syndabock.⁶⁸

7.4.1 NORDISKA ÖVERENSKOMMELSER

När det gäller fråga om allmänt åtal för program som härrör från ett nordiskt land, och som återutsänds via kabel i ett annat land, finns möjligheter att underlätta lagföring i mottagarlandet, om åtal äger rum i sändarlandet. Dessutom finns möjligheter att överföra lagföring från mottagarlandet till sändarlandet. Men sådan överföring förutsätter att gärningen i fråga är straffbar även i sändarlandet och där faller under allmänt åtal.⁶⁹

I Norden finns vidare en överenskommelse om verkställighet av straffdomar.⁷⁰ Verktällighet enligt överenskommelsen sker dock efter fakultativ prövning, och myndigheterna i respektive land har det slutliga ställningstagandet hos sig. Eftersom det i praktiken knappast kommer att röra sig om annat än bötesstraff i dessa sammanhang, finns dock ingen anledning att en eventuell framställan om verkställighet skulle vägras.⁷¹

7.5 SKADESTÅND

Beträffande skadestånd på grund av brott i samband med gränsöverskridande sändningar gäller i princip samma regler som för straffansvar.⁷² En civilrättslig talan med anledning av skadegörande handling kan väckas antingen i den ort, där handlingen företogs eller, där skadan uppkom.⁷³

Ett skadeståndsanspråk kan exempelvis uppstå i samband med ett uppsåtligt eller vårdslöst vilseledande i reklam eller dylikt, vilket får antas ha påverkat köpet.⁷⁴ Av internationellt privaträttsliga regler torde följa att den vilseledde i mottagarlandet normalt kan söka få rättvis ersättning i sändarlandet för det eventuella vilseledandet. Ett uppenbart

⁶⁸ Jfr även a a s 45 f

⁶⁹ Se vidare NU A 1977:9 s 106 ff

⁷⁰ Lag 1963:193 om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge ang verkställighet av straff mm

⁷¹ Jfr även NU 1983:12 s 52

⁷² Se vidare K A Frøbert s 322

⁷³ Se 10 kap 8 § rättegångsbalken

⁷⁴ Se 14 § konsumentköplagen

problem är dock att det här rör sig om ett "distansbrott".

Den fråga som då uppstår är vilken av sändarlandets eller mottagarlandets rätt som skall läggas till grund för en bedömning, och detta är inte så lätt att avgöra när det gäller gränsöverskridande sändningar.⁷⁵ Huvudregeln är att domstolen skall tillämpa lagen på det ställe där handlingen begåtts, alltså sändarlandets lagstiftning.

Som en kompletterande regel i detta sammanhang gäller emellertid också att lagen där handlingen har begåtts inte skall tillämpas, om det vid en individualiserad bedömning uppfattas finnas en starkare anknytning till det lands lag, där handlingen haft effekt. Då skall i stället mottagarlandets lag gälla. När en privaträttslig sak har anknytning till flera länder, som i fallet med gränsöverskridande sändningar, spelar för lagvalsfrågan den avgörande rollen vilka lagvalsregler sändarlandets lag över huvud taget innehåller.

I samband med avvägningen skall även hänsyn tas till den som har ett skyddsvärt intresse, varvid denne kan ges möjlighet att få välja lag.⁷⁶ Men ett lagvalsavgörande, i avseende att gynna den som kränkts, begränsas av sådana regler om s k forumshopping som innebär att han inte skall kunna komma i ett gynnsammare läge än enligt sin nationella rätt.⁷⁷

7.6 RISKEN FÖR BROTT MOT MARKNADSFÖRINGSLAGEN

De direktsändande satelliterna lyder radorättsligt under sändarlandets lag. Jag har hållit det för osannolikt att marknadsföringslagen i normalfallet skulle vara tillämpligt på sådana sändningar, dels på grund av konflikter med den internationella radorättsliga regleringen, dels på grund av de folkrättsliga reglerna om territorialitet och icke-inblandning. I de fall marknadsföringslagen kan vara tillämplig inställer sig vidare i praktiken hinder mot lagföring av någon som inte finns i landet. En fråga som ändå inte är ointressant med avseende på såväl direktsändande satelliter som kommunikationssatelliter är huruvida den satellitburna reklamen riskerar att i större omfattning innehålla sådant som står i konflikt med de materiella reglerna i marknadsföringslagen.

Det hörs ibland farhågor om att den inströmmade satellitreklamen

⁷⁵ Se vidare G Holloch i ZUM 4/1986 s 165 ff, spec s 176 ff

⁷⁶ Jfr även A-C Imhoff-Scheier s 74 f

⁷⁷ Se G Holloch a a s 178 f

innebär att svenska konsumenter nu kommer att utsättas för allehanda hemskheter i form av reklam för alkohol och tobak, samt reklam som inte är urskiljbar från den övriga informationsmassan. Det skall med detsamma slås fast att farhågor i dessa avseenden är betydligt överdrivna, åtminstone vad gäller de direktsändande satelliterna. Beträffande kommunikationssatellitsändningarna finns desutom som ovan framkommit vissa möjligheter att påverka med hjälp av svensk lagstiftning.

De länder som i första hand kan vara aktuella som sändarländer för satellitsignaler som kan tas emot direkt i Sverige är Frankrike, Luxemburg, Västtyskland och kanske Storbritannien. Nederländerna skulle också komma ifråga, om planerna på en pan-europeisk tv-kanal i ESAs Olympos-satellit kommer till stånd i form av ett samarbete med Nederländerna. Samtliga dessa länder är medlemmar av EG och kommer därför att underkastas den ovan omtalade riktlinjens minimiregler avseende tv-reklam. I sammanhanget bör även uppmärksammas att EG-rätten numera omfattar ett direktiv om konsumentskydd, som står i samklang med vad som gäller beträffande vilseledande reklam i Sverige och övriga Norden.⁷⁸ Direktivet förutsätter att medlemsstaterna skall ha vidtagit nödvändiga åtgärder för reglernas nationella i kraftträdande senast den 1 oktober 1986.

Som ovan redogjorts för omfattar EG-förslaget till tv-reklamregler ett generellt förbud mot tobaksreklam. Avseende alkohol gäller reklamförbudet däremot inte generellt. Men möjligheterna att göra sådan reklam är starkt kringskurna. Stor försiktighet avseende tobaks- och alkoholreklam har också rekommenderats av Europarådet och EBU. De nu nämnda reglerna, liksom OECDs konsumentpolitiska kommittés rekommendationer avseende tv-reklam, innefattar även regler om återhållsamhet eller förbud mot reklam som vänder sig till barn.⁷⁹

Redan idag är reklam för tobaksvaror generellt förbjuden i Frankrike, Luxemburg och Nederländerna, medan Tyskland och Storbritannien endast förbjuder cigarettereklam. Alkoholhaltiga drycker får inte annonseras i fransk eller nederländsk tv. Däremot saknas ett sådant förbud i brittisk, luxemburgsk och tysk tv. Men i Västtyskland finns andra regler om försiktighet med tv-reklam, vilka torde kunna åberopas mot alkoholannonsering. På motsvarande sätt gäller att den brittiska alko-

⁷⁸ Se spec art 2 (2) Council Directive of 10 September 1984 relating to the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning misleading advertising 84/450/EEC, OJ L 250/17 av den 19.9 1984

⁷⁹ Se 5.4.3

holreklamen i tv är mycket kringskuren, och i praktiken har Luxemburg anpassat sina regler till grannländernas.

I brittisk reklam-tv och i luxemburgsk kan förekomma att reklamen bryter av programmen. Men den är då alltid sänd på fasta tider. I de övriga länderna ligger reklamen samlad i block, och dessa på fastlagda bestämda tider. En vanligt förekommande regel i EG-länderna är annars att reklamen skall vara klart åtskild från programmen i övrigt, och en ofta förekommande regel är även att reklam skall vara identifierbar som sådan.⁸⁰

I exempelvis Storbritannien, Frankrike och Italien tillämpas förhandsgranskning av manuskript för tv-annonsering för att garantera att vad som sänds överensstämmer med nationella lagar och koder. Kontrollen anses vara både noggrann och effektiv, och den leder i åtskilliga fall till att ändringar måste göras beträffande innehållet, innan sändningstillstånd medges.⁸¹

Genom EG-riktlinjen införs, som omtalats, en generell förprövning i sändarlandet av att reklamen motsvarar de uppställda minimireglerna. Detta och övriga internationella regler och rekommendationer torde borge för att några större eller allvarliga risker för brott mot marknadsföringslagens materiella regler knappast kommer att bli vanliga. Vad som dock skulle kunna tänkas är överdrivna produktlöften, vilka inte svarar mot det svenska vederhäftighetskravet, och ytterligare likartade vilseledanden, som inte ses lika strängt i andra länder som i Sverige. Men sådana fall torde utgöra sällsynta undantag.

När det gäller alkoholreklam till konsument i Sverige skall uppmärksammas att sådan reklam endast är uttryckligen generellt förbjuden i tryckt skrift.⁸² I övrigt skall marknadsföringen ske med måttfullhet i enlighet med konsumentverkets riktlinjer. Förekomsten av reklam just för alkohol i tv är alltså i sig inte otillbörlig i dagens läge.

7.6.1 SVENSK DUBBELMORAL

Den svenska dubbelmoralen på tv-reklamområdet illustreras annars väl av förekomsten av reklamskyltar i Sveriges televisions sändningar, där

⁸⁰ Se COM (84) 300 Final s 234; samt EG-riktlinjen; jfr även Europarådets och EBU:s rekommendationer

⁸¹ Se P G Holmlöv, C L Julander: Reklam i satellit-tv s 36

⁸² Jfr även 1 kap 9 § tryckfrihetsförordningen och alkoholreklamlagen

reklam i grunden är förbjuden. Varje idrottsevenemang i tv innehåller som bekant ett inte oansenligt antal reklamskyltar.⁸³ I de sammanhangen finns också anledning att uppmärksamma att vad som tillåts att annonsera vid de tillfällena styrs av sändarlandets lag. Starkölsreklam smyger sig alltså in i de svenska hemmen via engelska tv-sända matcher i Sveriges television.⁸⁴

Sådan reklam är naturligtvis i grunden otillbörlig enligt marknadsföringslagen, eftersom det råder ett reklamförbud i svenska etermedier. Dessutom är givetvis de flesta tv-sportsändningar flagranti exempel på s k sponsring, en reklamform som alltså vanligen betraktas som olämplig. Också om vissa former av tv-reklam skulle komma att accepteras i Sverige, är det knappast troligt att detta skulle gälla sponsrade program.

7.7 LÖSNINGSFÖRSLAG OCH SLUTSATSER

Sammanfattningsvis har ovan konstaterats att det beträffande marknadsföringslagen torde föreligga en klar diskrepans mellan denna lags formella tillämplighet enligt lagstiftarens utsaga och dess reella extraterritoriella tillämplighet. I realiteten begränsas marknadsföringslagens extraterritoriella tillämplighet såväl av folkrättsliga hänsyn som av internationellt privaträttsliga och praktiska. De senare avser både orimliga och lagkonflikter och möjligheter att komma åt eventuella förövare.

Det finns därför all anledning att som huvudregel, när det gäller direktsänd inströmmande satellitreklam, följa de internationella rekommendationerna och låta sändarlandets lag vara styrande för lagenligheten i samtliga mottagarländer. Undantag från en sådan regel skulle dock vara när reklamen är huvudsakligen riktad mot en svensk publik.

Några motsvarande internationella regler och rekommendationer som för direktsända satellitsignaler finns inte speciellt för kommunikationssatellitsändningar. Visserligen har ovan framgått att Europarådsrekommendationen även skall kunna vara tillämplig på sådana sändningar.⁸⁵ Men i det fallet finns också motstridiga tendenser till att just sändarlandets lag skulle vara normgivande, eftersom sändningen till allmänheten inte börjar förrän i kabelnätet. Kanalen kanske över huvud

⁸³ Jfr dock ovan 6.5.2.2

⁸⁴ Se vidare Ab 21.2 1986

⁸⁵ Se ovan 5.4.3.2

taget inte går ut till mottagare i ursprungslandet och har då ingen anledning att vara underkastad just dess normer.

Så länge kommunikationssatellitsignaler också mottas i det land där de produceras, torde det dock vara lättare att direkt göra parallellen med de direktsändande satelliterna, och i första hand föreslå att sändarlandets lag skall vara styrande för utformningen av innehållet i dessa sändningar. I de fall där ursprungslandets innevånare inte är mottagare, eller utgör en mycket perifer del av mottagarkretsen, är däremot en sådan lösning mindre naturlig. Det måste anses vara fallet bl a med satellitsändningar från Luxemburg.

Som ovan anförts kan emellertid beträffande kommunikationssatelliter speciella lagvalslösningar överenskommas mellan stater som berörs av sändningarna. På så sätt kan förenlighet med skilda mottagarintressen förhoppningsvis uppnås. I brist på andra riktlinjer torde också i detta fall Europarådsrekommendationen, R (84) 3, om sändarlandets lag tillämpas. Inom EBU pågår för närvarande arbete med rekommendationer beträffande kommunikationssatellitsändningar.

Bortsett från den radiorättsliga situationen förefaller, trots allt, även när det gäller kommunikationssatellitsändningar den rimligaste lösningen att vara att kräva att en sändning i första hand skall motsvara det lands lagstiftning, där produktionen sker. Med tanke på den stora splittringen när det gäller detaljutformningen av de konsumentskyddande reglerna, bl a med avseende på vilka varor som över huvud taget får annonseras i tv, torde det i praktiken vara orimligt att kräva av en annonsör att han skall ta hänsyn till alla de länders lagstiftning där programmen kan komma att spridas. Detta kanske inte ens står klart från början.

Speciellt beträffande kommunikationssatellitsignalerna framstår det därför som synnerligen angeläget att ett generellt normsystem enligt något slags europeisk standard togs fram. Nackdelarna med en sådan lösning skulle möjligen kunna vara att de länder som har längre gående regler än de man kan enas om, på detta sätt skulle tvingas att göra eftergifter.

Ett europeiskt samarbete om normer och riktlinjer för tv-reklam inom och över gränserna skall ge konsumentorganisationerna och de konsumentskyddande myndigheterna i de skilda länderna möjligheter att formulera och samordna sina krav, och de skulle komma med från början. Samtidigt är det inte otroligt att ett internationellt samarbete mellan de olika intressen som berörs av tv-reklam skulle kunna leda till

en nyttig översyn och prioritering av vilka konsumentintressen som i första hand bör skyddas.

Det finns i sammanhanget anledning att varna för att skilda normer, annat än i tekniskt avseende, utarbetas för direktsändande satellitsändningar och kommunikationssatellitsändningar med tanke på vad som tidigare nämnts beträffande den gradvisa utsuddningen av gränsen mellan de bägge satellittyperna. Annars finns risk för att livslängden blir kort, och nya frågor kommer att ställas om hur den ena eller andra typens sändningar skall betraktas.

Kommunikationssatellitsändningar som kan tas emot direkt, hur skall sådana betraktas radorättsligt? Skall man se till effekten, blir kanske endast sändarlandets lag tillämplig? Det enda som idag kan anses vara klart beträffande denna typ av mottagning är att den givetvis inte omfattas av kabellagens bestämmelser, eftersom det rör sig om enskild mottagning eller mottagning i små kanalsystem

En entydig slutsats måste dock dras av den hittills gjorda genomgången av svenska lagar samt de internationella regler och rekommendationer, vilka rör satellit- och kabelsändningar. Den är att en anpassning måste till, såväl inom som mellan de skilda regelsystemen.

Kap. 8

AVSLUTANDE SYNPUNKTER

8.1 KONSUMENTVERKETS NUVARANDE INSTÄLLNING

Många har oroat sig för tv-reklamens negativa effekter för konsumenterna. Men det finns också åtskilliga tecken som tyder på att tv-reklam kan komma att medföra ett tillskott av positiv information för dessa. Det gäller både genom att reklamen i sig innehåller bra och underhållande information, och genom att reklam i tv inspirerar till att öka utbudet av konsumentupplysande program. Det är åtminstone en del av de erfarenheter konsumentjournalisten, Charlotte Reimersson, har dragit av en studieresa i USA.¹

Den inställning som konsumentverket har uppvisat till eventuell tv-reklam i Sverige uppvisar tyvärr påtagliga likheter med inställningen till reklam över huvud taget kring 1970. Denna gick – lite drastiskt uttryckt – ut på att reklam var fult och stod i motsats till konsumentupplysning, som var bra. I och med 1975 års ändringar i marknadsföringslagen har emellertid det ”missförståndet” rättats till.

Den bästa konsumentupplysningen – och den för samhället billigaste – ges antagligen av näringsidkarna i reklamen. Dessa har kunskaper om produkterna, och konsumenterna uppfattar genom sitt selektiva läsande den information de har behov av i rätt ögonblick. Genom införandet av 3 § marknadsföringslagen kunde positiva krav ställas på reklamen, vilket utgör en grundval för att konsumenterna erhåller den information de har behov av, när de har behov av den.²

En sådan inställning tycks dock inte omfatta tv. Enligt den svenska myndigheten är tv-reklamen fortfarande förledande farlig och inte önskvärd, en uppfattning som för övrigt delas av utbildningsministern.

Konsumentverket framhåller i sin debattskrift, ”Konsumenteffekter

¹ Se Antennen 5/1982 s 20 ff; jfr även D Pridgen s 30 ff

² Se prop 1975/76:34 s 126

av reklamfinansierad teve”, att möjligheterna att finansiera tv med reklam leder till att antalet satellitkanaler ökar. Därmed skulle också risken för ungdomar att fostras i en passiv fritidskonsumtion öka, och väsentliga förändringar ske i förutsättningarna för en nationell svensk konsument-, kultur- och mediepolitik. Reklamfinansiering innebär nämligen ”ett direkt hot mot mediakonsumenternas rätt till månfald och allsidighet i teves programinnehåll”.³

Att dessutom införa reklam i svensk tv skulle enligt konsumentverket ”med stor sannolikhet få negativa konsekvenser för sysselsättningen inom den svenska livsmedelsindustrin”.⁴ Reklam mängden i samhället skulle öka, och konsumenterna komma att belastas med ytterligare reklam som inte behövs, eftersom de tv-reklamintensiva varorna redan är reklamintensiva. Därtill skulle programverksamheten innebära ett klart avsteg från det krav på opartiskhet och saklighet som idag råder i svenska etermedier.⁵

8.1.1 EN PRAKTISK STRATEGI EFTERLYSES

Konsumentverket ställer sig alltså avvisande till såväl satellitsändningar som svenska sändningar med reklam. Det kan emellertid ifrågasättas om detta är en fruktbar attityd. Kanske vore det bättre att idag aktivt kämpa för konsumenternas rättigheter i relation till tv-reklam med de förutsättningar som föreligger. Kommunikationssatellitsändningar med reklam kommer under de närmaste åren att nå allt fler svenska hushåll och direktsändande satellitsignaler kommer också att kunna tas emot av allt fler svenskar.

I en sådan situation anser jag att konsumentverket, i stället för att kämpa mot införandet av svensk tv-reklam, snarare skulle vinnlägga sig om en praktisk strategi i relation till den inströmmande reklamen. Den finns, och kommer sannolikt att öka i spridning till de svenska hushållen. Eventuell svensk reklam-tv kan i detta sammanhang helt lämnas åt sidan, eftersom sådan – om den kommer till stånd – otvetydigt faller under svensk rätt, och konsumentverket har alla möjligheter att utforma särskilda riktlinjer för tv. Men ännu bättre vore förstås att sträva mot generella regler för såväl svensk som på skilda sätt inströmmande tv-reklam.

³ Se s 12 f

⁴ Se s 15

⁵ Se s 3 f

Om det i Sverige anses att de regler är viktiga, som ställts upp till skydd för konsumenterna i samband med reklam och annan marknadsföring, finns all anledning att kämpa för att dessa upprätthålls visavi personer på svenskt territorium, oavsett i vilka medier reklamen förekommer. Utomlands finns då anledning att söka skaffa gehör för de svenska reglerna, bl a med tanke på den ökande strömmen av satellitburen reklam. Ännu så länge finns mycket litet av konkreta och preciserade fastslagna normer, eller ens rekommendationer, när det gäller konsumenternas rättigheter i förhållande till inströmmande satellitburen tv-reklam. Därför torde det bästa sättet att uppnå resultat i form av ett ökat och medvetet hänsynstagande till konsumentintressena vara ett internationellt samarbete.⁶ Det kanske till och med i den nya situationen med gränsöverskridande reklam behövs en internationell konsumentsombudsman.⁷

8.1.1.1 Konsumentintresset

Nu är det inte heller så att kampen mot svensk reklam-tv, eller mot reklam-tv över huvud taget, har ett stöd bland svenska folket. I stället visar den undersökningen som SIFO (Svenska Institutet För Opinionsundersökningar) utfört på uppdrag av Sveriges Industriförbund att det finns en majoritet som är för tv-reklam, och att den majoriteten har ökat. 72 procent av landets vuxna befolkning (16–74 år) önskar att en del av televisionens verksamhet betalas genom reklaminslag mellan programmen.⁸

Det är visserligen mycket möjligt att dessa ställningstaganden till inte oväsentlig del är grundade på en ovilja att betala höjda tv-licenser. Det är också klart att flertalet av dem som uttalat sig för eller mot reklam i tv gjort detta, utan att egentligen veta vad de uttalar sig om. De har inte några egentliga personliga erfarenheter. Men det förefaller mig också alldeles klart att konsumenternas intressen knappast gynnas av enögd skräckskildringar av tv-reklamens förkastlighet som konsumentinformation och som en risk för den framtida programkvaliteten.

Som gäller så mycket annat, kan också beträffande tv-reklam antas att i den mån människor inte har något behov av den (eller inget nöje av den), så kommer de inte att titta. Att en viss avtappning sker i samband

⁶ Jfr även Europarådets rekommendation R (81) 2, Appendix VI

⁷ Se D Pridgen s 32

⁸ Undersökning i s k veckobuss 22.2–13.3 1984

med reklamsändningarna tycks också framgå av vissa undersökningar. Dessa kanske inte skall tydas enbart som att tittarna inte alls vill se tv-reklam, utan att de slår av reklamen eller byter program, därför att de redan sett de aktuella reklaminslagen ett visst antal gånger. Så sker ju också vid andra reprissändningar.

Det har ovan framkommit att tv-reklamen ofta påstås vara synnerligen suggestiv och påträngande. Men detta får väl betraktas som en sanning med modifikation. Ingen är tvingad att titta på tv-reklamen, eftersom den i de flesta länder är tidsmässigt bestämd och tydligt aviseras i förväg. För den som vill undgå reklamen ger alltså tv-apparaten utmärkta möjligheter att slå av. Sådan "zapping" är ingen ovanlig företeelse – och skapar vissa problem för de kommersiella intressenterna.⁹

Möjligheterna att själv bestämma över intaget av tv-reklam framstår för övrigt som betydligt större, än när det gäller tidningar och åtskilliga andra reklammedier. I en tidning står annonserna på samma sida som annan information. Läsaren tvingas alltså, ofta undermedvetet, att också ta in den kommersiella informationen. Det finns också åtskilliga som anser att tv-reklamen, i likhet med film-dito, utgör en förhållandevis god och välgjord underhållning.

En viktig regel i såväl de europeiska rekommendationerna som i EG-förslaget, är att reklam tydligt skall skiljas från andra program. Den skall helst visas i block, och den får inte bryta av information eller underhållning på ett onaturligt sätt. Reklam-tv får inte heller innehålla subliminal påverkan – om nu sådan över huvud taget är möjligt. Det är givetvis väsentligt att de som vill agera till konsumenternas skydd i första hand koncentrerar sina insatser till att kontrollera att föreskrifter i de antagna rekommendationer också åtlyds i praktiken.

I andra hand kan det sedan finnas anledning att gå vidare. Den Europeiska Gemenskapens konsumentorganisationer har exempelvis genom BEUC vänt sig mot att vissa länder tillåts fortsätta att göra reklam under program i s k naturliga avbrott. Det har ansetts ligga i konsumenternas intresse att reklam över huvud taget inte kan förekomma inom ett programblock, utan endast i separata reklamblock.

8.1.1.2 Kritik som slår fel

Det bör också beaktas att den kritik som ibland riktas mot tv-reklamen från svenskt – och danskt – håll inte sällan slår in på tämligen perifer

⁹ Se exv SvD 20.4 1986

argument. Ett sådant går exempelvis ut på att prisuppgifter saknas i tv-reklamen.¹⁰ Pris är ofta en viktig information. Men givetvis går det inte att ge prisuppgifter till en internationell publik. De skulle dessutom faktiskt strida mot andra konsumentskyddsintressen på flera sätt.

För det första är det sällan detaljhandlare som annonserar. Prisuppgifter skulle endast kunna vara rekommenderade cirkapriser, vilka genom en omfattande internationell täckning skulle kunna riskera att låsa en individuell och konkurrensfrämjande prissättning i detaljhandelsledet. För det andra skulle prisuppgifter för en svensk publik – och även för en nederländsk – komma i konflikt med de regler som för närvarande gäller beträffande vidareändring av reklam.

För det tredje säger det sig självt att hela reklamtiden om 15-30 sekunder skulle upptas av prisinformation avseende ett antal länder, varvid alla andra budskap i så fall skulle få stryka på foten. För övrigt är det ändå tveksamt om tv-reklamen skulle anses vara mer informativ just på grund av att prisuppgifter lämnades. Sifferuppgifterna kan antas endast i ringa utsträckning vara sådant som memoreras av en tittare. Vem har för övrigt sett – eller krävt – att priser lämnas i bioreklam. Varje medium måste bedömas enligt sina informationsförutsättningar.

8.2 KONSUMENTVERKETS NYA ROLL

Jag kan inte se annat än att konsumentverket har fått ett nytt intressant problemområde att tackla i och med den nya mediasituationen med inströmmande reklamsändningar. Det tycks mig också alldeles uppenbart att här behövs nya förhållningsregler för hur inströmmande tv-reklam – och även för hur eventuell svensk tv-reklam – skall behandlas. En viss ledning när det gäller materiella regler kanske kan inhämtas från de nya normer som håller på att utarbetas inom ICC för sådan reklam.

För dagen är i första hand förhållandet till den inströmmande reklamen aktuellt. Vad kan då konsumentverket göra? De tänkbara åtgärderna är framför allt av tre slag.

För det första ta kontakt med de företag som bryter mot svenska reklamregler. För det andra inrätta av rutiner för ett sådant internationellt agerande. Och för det tredje upprätta av regelmässiga kontakter med konsumentskyddande myndigheter och organisationer i andra län-

¹⁰ Se P Sepstrup i *Journal of Consumer Policy* 1985 s 239 ff

der. Däremot torde ovan ha framgått att jag anser marknadsdomstolen och svensk lagstiftnings praktiska gränser gå vid reklam som är huvudsakligen riktad till svensk publik i parallellitet med konkurrenslagens begränsning till direkt inriktning, påtagligt effekt samt att en näringsidkare i ett sådant fall skall ha en varaktig och betydande verksamhet här i landet.

Ovan har också konstaterats att det finns två huvudtyper av inströmmande reklamsändningar, vilka kan kómma i konflikt med marknadsföringslagens regelsystem. Det är för det första sådana signaler som kan tas emot direkt av hushållen och för vilka utgångspunkten torde vara att sändarlandets normsystem skall gälla, också om reklamens utformning på detta sätt skulle komma i konflikt med den svenska marknadsföringslagen. Ett exempel på detta kan vara förekomsten av alkoholannonsering. Undantag från den regeln har ovan föreslagits skall vara reklam som huvudsakligen vänder sig till en svensk publik. För det andra förekommer signaler som vidaresänds i kabel på det svenska territoriet, vilka i princip lyder under svensk lag.

8.2.1 REKLAM I TRÅDSÄNDNINGAR

Det bör beträffande den senare typen av sändningar uppmärksammas att reklamförbudets utformning (reklam "riktad särskilt till svenska konsumenter") och marknadsföringslagens anförda räckvidd (reklam som vänder sig till en "internationell publik, däribland den svenska") inte är kongruenta. Det är alltså betydligt mer av den trådsända reklamen som omfattas av marknadsföringslagen, än sådan som kan föranleda ett sändningsförbud.

Med marknadsföringslagens målsättning för ögonen, att bl a skydda konsumenter och näringsidkare mot vilseledande och otillbörliga marknadsföringsmetoder på den svenska marknaden, är till att börja med naturligtvis inte all reklam som i och för sig är oförenlig med svenska normer, sådant som skall påtalas. En hel del kanske över huvud taget inte har någon påtaglig anknytning till Sverige. Varken varor eller företag förekommer här.

Om en sådan anknytning finns, torde det däremot vara till allmän skada för den svenska normtillämpningen om inte, oavsett åtkomligheten av en annonsör, sådant påtalas som strider mot svensk lag. Givetvis skall inte reklam som påverkar svenska konsumenters agerande på den svenska marknaden förbli opåtalad, därför att en utländsk näringsidkare

är besvärlig att nå eller för att det kan vara svårt att få ett vite utdömt. En sådan ojämlikhet inför lagen skapar inte bara misstämning, utan indikerar också skilda konkurrensförutsättningar.

Påpekandet om ett lagstridigt agerande torde ha en moralisk påverkan för framtiden, vilket är syftet med marknadsföringslagen. Detta kan mycket väl gälla stora internationella företag, även om Sverige utgör en förhållandevis liten marknad. Också i detta sammanhang kan det för övrigt finnas anledning att citera minoriteten i det ovan anförda Bayer-Kerr-ärendet:¹¹

”Den omständigheten att det i vissa fall kan vara faktiskt omöjligt för svensk myndighet att ingripa med tvångsåtgärder mot utländskt företag eller inleda förhandlingsförfarandet med sådant företag saknar betydelse för bedömningen av behörighetsfrågan.” *Uttalandet fortsätter vidare med att* ”Det bör kunna förutsättas att utländska företag som verkar på den svenska marknaden i här avsedd omfattning (*varaktig och betydande*) också är beredda att medverka som part i ärende enligt konkurrensbegränsningslagen. . . .” (kurs, förfs förklaring).

Är det inträffade något som bedöms vara väsentligt från konsumentsynpunkt skall också en fällande dom utnyttjas policymässigt. Med det menar jag att det finns anledning att kommunicera den till konsumentfrämjande myndigheter och organisationer i andra länder som nås av samma sändningar samt till de organisationer som har dragit upp speciella riktlinjer för hur tv-reklam skall framföras, och vad den skall få innehålla. Det gäller alltså bl a Europarådet, vars regler uttryckligen har utformats även med tanke på kommunikationssatellitsändningar. Också EG-kommissionen kan i sammanhanget vara en betydelsefull mottagare av den svenska myndighetens påpekanden om mot svensk lag stridande tv-reklam.

8.2.2 REKLAM FRÅN DIREKTSÄNDANDE SATELLITER

Den direktsända tv-reklamen torde, oavsett utformningens oförenlighet med svenska marknadsföringsnormer, normalt inte kunna påtalas enligt marknadsföringslagen, annat än i de ovannämnda undantagsfallen. För dessa gäller givetvis också vad som ovan anförts som citat från Bayer-Kerr-ärendet. Bristande behörighet för marknadsdomstolen i övriga situationer utesluter emellertid inte att vad som rör för svenska konsu-

¹¹ MD 1977:16

menter betydelsefulla förhållandena bör anmärkas på under hand, också avseende sådan internationell annonsering som endast vänder sig till bl a en svensk publik.

Mottagare av sådana klagomål är, förutom berörda näringsidkare, i första hand Europarådet och EBU, eftersom dessa internationella organisationer har påtagit sig att försöka styra utformningen av den gränsöverskridande reklamen. Andra som arbetat med liknande uppgifter är OECDs konsumentpolitiska kommitté och ICC.

Dessa organisationer har i samarbete med representanter för medlemsländerna rekommenderat vissa riktlinjer för utnyttjandet av satellit-reklam, som även omfattar visst hänsynstagande till mottagarlandets lag. Det är alltså i sammanhanget viktigt att mottagarlandet reagerar och gör sin stämma hörd. Det kan däremot knappast krävas att en annonsör i ett annat land skall känna till det svenska regelsystemet i detalj. Men det är inte helt uteslutet att han på sikt skulle kunna vara villig att anpassa sig till sådana regler, om han får dem påpekade för sig.

8.2.3 KONSUMENTPOLITISK FRONT

Sammanfattningsvis är jag av åsikten att den internationalisering av etermedierna, och framför allt tv-mediet inte enbart är av ondo. Men om den verkligen skall kunna bli av godo för konsumenterna, måste säkerligen dessas företrädare, antingen de är privata eller myndigheter, spela med och påverka utvecklingen utifrån sina utgångspunkter. Däremot finns idag säkert litet att vinna på att söka motverka den utveckling som ändå tycks oundviklig.

Jag anser också att det behövs en konsumentpolitisk front. Inte mot tv-reklam som sådan. Den kan vi säkert leva lika bra med som annan reklam. Men det krävs att konsumenternas intressen hävdas på ett starkt och enat sätt. Det betyder att i internationellt samarbete utforma riktlinjer för tv-reklam, som är acceptabla från konsumentsynpunkt, och som kanske på sikt kan bli till en europeisk konvention. Här finns numera en god grund att bygga vidare på i form av Europarådets, EBU:s och OECDs rekommendationer och EG:s riktlinje. Samtliga dessa kan successivt utvidgas och preciseras till konsumenternas fördel.

Förutsättningen för ett effektivt påverkanssystem från konsumenthåll är nämligen att det finns relativt enhetliga regler/rekommendationer i botten. Detta bör också i minsta möjliga utsträckning vara påverkat av skilda sändningstekniker. Därtill krävs att överträdelser av dessa re-

kommendationer kan rapporteras mellan berörda länder och gemensamma aktioner vidtas, där det finns anledning. Det är för övrigt inte endast konsumenterna som skulle gynnas av fastare och enhetligare regler på tv-reklamens område, utan också annonsörerna.

Det är väl inte otroligt att tänka sig att den gränsöverskridande reklamen kan leda till en nyttig prövning och prioritering av det svenska konsumentskyddet. I ett internationellt sammanhang blir det framför allt fråga om att hävda regler som uppfattas som särskilt viktiga. Eftersom Sverige sedan länge åtnjuter internationell respekt som ett föregångsland på konsumentskyddets område, finns också anledning att tro att svenska ståndpunkter har lätt att få gehör internationellt. Därför skulle Sverige med sin erfarenhet och sin obundna ställning kunna komma att spela en viktig roll när det gäller att skapa ett acceptabelt konsumentskydd i samband med gränsöverskridande reklam.

Litteratur

ÅBEROPAT SVENSKT OCH NORDISKT OFFENTLIGT TRYCK *Statens offentliga utredningar*

SOU 1964:6	Alkoholreklam. (Slutbetänkande avgivet av 1961 års nykterhetslagskommitté)
SOU 1965:46	Radiolag. Förslag av tillkallad utredningsman
SOU 1966:71	Otillbörlig konkurrens
SOU 1972:7	Reklam II. Beskrivning och analys
SOU 1972:66	Kulturrådet: Ny kulturpolitik. Nuläge och förslag
SOU 1972:77	Låginkomstproblemet
SOU 1973:10	Reklam III. TV-reklam frågan
SOU 1974:23	Reklam V. Information i reklamen
SOU 1974:60	Förslag till tryckfrihetsförordning
SOU 1974:91,	Del 2 Alkoholpolitik. Åtgärder
SOU 1975:49	Massmediegrundlag
SOU 1975:75	Medborgerliga fri- och rättigheter. Regeringsformen
SOU 1976:63	Reklamen för alkohol och tobak
SOU 1977:19	Radio och tv 1978–1985
SOU 1978:9	Ny konkurrensbegränsningslag
SOU 1981:45	Nya medier, text-tv, teledata
SOU 1982:8	Videoreklamfrågan
SOU 1983:70	Värna yttrandefriheten
SOU 1984:65	Via satellit och kabel

Nordiska utredningar

NEK 1984:11	Reklam i satellitsändningar. En studie av de rättsliga möjligheterna att reglera reklam i satellitsändningar över Norden. Nordisk Embetsmannaskomite for konsumentsporsmål. Nordiska ministerrådet 1984
NU A 1977:9	Nordisk radio och television via satellit. Bilagor till den rättsliga rapporten.
NU A 1979:4	Nordisk radio och television via satellit.
NU 1983:12	Nabolands-TV i kabel. Videre sending av utenlandske radio- og TV-program i kabel mm i Norden. Nordiska Rådet/Nordiska ministerrådet 1984

Departementsserien

- DsJu 1985:7 Återutsändningar av radio- och tv-program. Upphovsrättsliga frågor
 DsU 1985:12 Kabelsändningarna och videocensuren
 DsU 1986:2 Effekter av TV-reklam. Betänkande av TV-reklameffektutredningen.
 DsU 1986:4 Tv-tittandet och reklamen

Propositioner

- Prop 1946:196 (SÖ 1946:1) angående medgivande att vidtaga de åtgärder, som erfordras för Sveriges anslutning till Förenta Nationerna
 Prop 1951:165 (SÖ 1952:35) Godkännande av Sveriges anslutning till Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
 Prop 1964:87 angående godkännande av tre tilläggsprotokoll till konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
 Prop 1966:37 med förslag till godkännande av 1965 års europeiska överenskommelse till förhindrande av rundradiosändningar från stationer utanför nationella territorier
 Prop 1966:136 angående rundradios fortsatta verksamhet
 Prop 1966:149 förslag till radiolag
 Prop 1969:32 (SÖ 1969:26) angående godkännande av konventionen om delgivning i utlandet av handlingar i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur
 Prop 1970:57 Marknadsföringslag m m. Förslag till lag om ändring i lagen (1931:152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens
 Prop 1973:123 med förslag till ändring i tryckfrihetsförordningen
 Prop 1974:28 angående den statliga kulturpolitiken
 Prop 1975:13 om lokalradio och vissa andra rundradiofrågor
 Prop 1975/76:34 med förslag till marknadsföringslag mm
 Prop 1975/76:204 med ändringar i grundlagsregleringen av tryckfriheten
 Prop 1975/76:209 om ändring i regeringsformen
 Prop 1978/79:2 med förslag till lag om namn och bild i reklam
 Prop 1977/78:91 om radions televisionens fortsatta verksamhet mm
 Prop 1981/82:165 med förslag till konkurrenslag
 Prop 1984/85:116 om åtgärder mot våldsskildringar i videogram mm
 Prop 1984/85:199 om radio- och TV-sändningar i kabelnät
 Prop 1984/85:208 om ansvarighet för lokala kabelsändningar
 Prop 1984/85:213 Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (1975:1418)
 Prop 1985/86:99 om Sveriges Radios verksamhet
 Prop 1985/86:109 om ändring i radiolagen

Utskottsutlåtanden

- KrU 1977/78:24 med anledning av propositionerna 1977/78:91 om radions och televisionens fortsatta verksamhet mm och 1977/78:144 med förslag till lag om ansvarighet i försöksverksamhet med närradio mm jämte motioner.
- KU 1984/85:37 om radio- och TV-sändningar i kabelnät mm
- LU 1985/86:10 om ändringar i marknadsföringslagen (1975:1418)
- KU 1985/86:7 om radio- och TV-sändningar i kabelnät mm
- KU 1985/86:11 angående åtgärder mot våldsskildringar i videogram mm

Direktiv

Dir (tilläggs) 16.11 1962 till radioutredningen, anförande av statsrådet Skoglund till stadsrådsprotokollet

ÖVRIG ÅBEROPAD LITTERATUR M M

- Ab (Aftonbladet), 21 februari 1986
- Addison, F. Television Without Frontiers, Journal of Media Law and Practice, Vol 6 No 2, July 1985 s 157 ff
- Albinsson, G./Tengelin, S./Wärneryd, K. E. Reklamens ekonomiska roll, Stockholm 1986
- Baumbach, A./Hefermehl, W. Wettbewerbs- und Warenzeichenrecht, I Wettbewerbsrecht, München 1981
- Beier, F-K, Stauder, D. Weltraumstationen und das Recht des geistigen Eigentums, GRUR Int 1985 s 6 ff
- Bernitz, U. Svensk Marknadsrätt, Uddevalla 1986
- Bernitz, U./Gorton, L./Grönros, K. Sjöfart och konkurrensrätt, Göteborg 1976
- BEUC (Bureau Européen des Unions de Consommateurs) Actualités/News, mai 1986
- Bueckling, A. Grenzüberschreitendes Direktfernsehen durch Satelliten – rechtlich gesehen, NJW 1981 s 1113 ff
- Bueckling, A. Probleme völkerrechtlicher Haftung für Schäden verursacht durch Telekommunikationssatelliten, ZUM (Film und Recht) 1984 s 293 ff
- Cockfield, Lord. The Future of Television In Europe. Revue de l'UER 6/1986 s 8 ff
- Cohen Jehoram, H. Legal issues of satellite televisions in Europe, RIDA 122, October 1984 s 147 ff
- Colliard, C A. La Television directe par satellites. La Circulation des Informations et le Droit International. Paris 1976 s 143 ff
- COM (84) 300 Final. Television without Frontiers. Green paper on the establishment of the common market for broadcasting, especially by satellite and cable (Communication from the Commission to the Council). Commission

- of the European Communities, Brussels June 14, 1984. CB-CO,-84-270-EN-C
- COM (86) 146. Europäische Gemeinschaften. Vorschlag einer Richtlinie des Rates über die Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Rundfunkstätigkeit. GRUR Int 1986 s 388 ff
- Council Directive of 10 September 1984. Relating to the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning misleading advertising (84/450 EEC). OJ L No 250/17 19.9.84, GRUR Int 1984 s 688
- EBU (European Broadcasting Union) Declaration of Principles Regarding Commercial TV Advertising Broadcast by DBS 1. Luxembourg 15 July 1983. Texten finns återgiven i Revue de L'UER 5/1983 s 31 f
- The Economist. Science and technology. 10 Jan 1987 s 75 f
- Encyclopaedia Britannica, London 1956 (cit Encycl Brit 1956)
- Europarådets Resolution (72) 8 on Consumer Protection against Misleading Advertising (Adopted by the Committee of Ministers on 18 February 1972 at the 207th meeting)
- Europarådet: Legal Affairs Committee. Abuses of the Freedom of Expression by Commercial Advertising. Introductory Memo 26.2 1981
- Europarådets Recommendation No R(81)2 of the Committee of Ministers to Member States on the Legal Protection of the Collective Interests of Consumers by Consumer Agencies. (Adopted by the Committee of Ministers on 23 January 1981 at the 328th meeting of the Ministers Deputies)
- Europarådets Declaration on the Freedom of Expression and Information. (Adopted by the Committee of Ministers on 29 April 1982 at its 70th Session)
- Europarådets CDMM (83)12. Steering Committee on the Mass Media (CDMM) Final Activity Report Principles on Television Advertising. Adopted by: CDMM at its sixth meeting from 22 to 25 november, 1983. For the attention of: The Committee of Ministers, Strasbourg, 5 December, 1983
- Europarådets MM-JU (84)2 Television by Satellite and Cable Steering Committee on the Mass Media (CDMM) Committee of Legal Experts in the Media Field (MM-JU). Study prepared by the Working Party of the Committee of Legal Experts in the Media Field (JU-GT), Strasbourg 21 June, 1984
- Europarådets Recommendation No R(84)3 of the Committee of Ministers to Member States on Principles on Television Advertising. (Adopted by the Committee of Ministers on 23 February, 1984 at the 367th meeting of the Ministers' Deputies)
- Europarådets Explanatory Memorandum CDMM (84) 10. Steering Committee on Mass Media (CDMM). Final Activity Report on the use of satellite capacity for television and sound radio adopted by CDMM at its 9th meeting from 16 to 19 October, 1984, Strasbourg, 7 November, 1984
- Europarådets Recommendation No R(84)22 of the Committee of Ministers to Member States on the use of satellite capacity for television and sound radio. (Adopted by the Committee of Ministers on 7 December 1984 at the 378th meeting of the Ministers' Deputies)

- Europarådets DH-MM(85)2. Directorate of Human Rights Council of Europe Activities in the Mass Media Field, Strasbourg, 31 May, 1985
- Europaparlamentet: Resolution den 12 mars 1982 OJ No C 87, 5.4.82 s 110
- Europaparlamentet: Mödesdokumenter 1983–84, Dok 1/1523/83 av den 15 mars 1984
- European Association of Advertising Agencies: A Manual. New Communications Developments, Brussels, November 1983
- Fisher, D. Advertising by Satellite under International Space Law. (Draft) Febr 1986
- Frøbert, K A. Massmediernes frihed og ansvar, København 1983
- Germer, P. TV-reklame i retlig belysning, København 1984
- Gustafsson, K-E. Betal-TV i Sverige. Företagsekonomiska Institutionen, Göteborgs universitet, Rapport 206/1983
- Herrmann, G. Rechtsfragen des Satellitenfernsehens. Möglichkeiten der Satellitenstrahlung und des Satellitenempfangs. Film und Recht 1980 s 235 ff
- Holbæk-Hansen, L. Markedsføring, Mål-Middler-Metoder, Oslo 1965
- Holloch, G. Neue Medien und Individualrechtsschutz. ZUM (Film und Recht) 4/1986 s 165 ff
- Holmlöv, P G/Julander, C L. Reklam i satellit-tv Konsekvenser för svensk industri, EFI, Stockholm 1984
- Holmlöv, P G/Julander, C L. Reklam i satellit-tv allt närmare EFI, Stockholm november 1985
- Hondius, F W. Freedom of Expression and Information in European Law. Europarådets DH-MM (84) 3, Strasbourg, 2 July, 1984
- Hondius, F W. The Freedom of Commercial Communication and the Impact of the European Convention on Human Rights (Art 10). ICC Symposium, Paris, 18 January, 1985
- ICC (Internationella Handelskammaren) Grundregler för reklam, 5ed 1973
- Imhoff-Scheier, A-C. La loi applicable á la publicité internationale en droit international privé suisse, Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht. Band XLI 1985, Zürich 1986
- Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitets remissyttrande på SOU 1984:65, återgivet i prop 1984/85:199
- Kabelnämnden. Pressmeddelanden 1986.05.30
- Knittel, H G. Advertising in radio and television. Mass Media Files No 1/1982 K&E (Konsumenträtt och Ekonomi) 1/86 s 29
- Konsumentverket/KO. Konsumenteffekter av reklamfinansierad teve, Stockholm 1986
- Konsumentverket/KO. Domar rörande brott mot 6 § marknadsföringslagen 1971–1977, 1978–1984. Stencil 1985
- Konsumentverkets riktlinjer.
- Levin, M. Suggestiv Reklam. Institutet för Immaterialrätt och Marknadsrätt vid Stockholm universitet, Nr 8 Stockholm 1980
- Lester, A/Pannick, D. Advertising and Freedom of Expression in Europe, Icc 1984
- McLuhan, M. Understanding media. The extension of man... New York 1964
- Meessen, K M. Völkerrechtliche Grundsätze des internationalen Kartellrechts,

- Baden-Baden 1975 (cit Meessen 1975)
- Meessen, K. M. Kollisionsrecht der Zusammenschlusskontrolle, Baden-Baden 1984. (cit Meessen 1984)
- Media Perspektiven 3/86. (Tonnemacher, J. Wachstum plus Umwertung. Überlegungen zur Zukunftsentwicklung des Werbemarktes, s 138 ff)
- Mårtensson, R. TV-reklamens effekter på andra medier. FE-rapport 207/1984, Göteborgs universitet
- News Media AB. Svensk film och tv-industri. Bilaga till SvD april 1986
- Nerep, E. Extraterritorial Control of Competition under International Law. With Special Regard to US Antitrust Law, Lund 1983
- Nordisk Familjebok 1957
- Pehrson, L. Varumärken från konsumentsynpunkt, Helsingborg 1981
- Petrén, G. Tryckfrihetslagstiftningen, Malmö 1968
- Petrén G. Prop 1978/79:2 s 82 ff
- Petrén, G/Ragnemalm, H. Sveriges Grundlagar och tillhörande författningar. (Tolfta upplagan av K Malmgrens Sveriges grundlagar). Stockholm 1980
- Peyron, U. Det upphovsrättsliga anställningsförhållandet, Lund 1985
- Potter, D M. Rundfunksatelliten für einen freien internationalen Informationsfluss. Beiträge zur Konfliktforschung 1977
- Prigden, D. Commercial Advertising on Television across National Frontiers: Issues and strategies for consumers. National Consumer Council, London 1983
- Quistgaard, A. Will development of commercial TV in Denmark be left to foreigners? Media International, Jan 1982 s 38
- Radionämnden anser 1971–76, Stockholm 1977
- Radionämnden anser. . .
- 1979 Stockholm 1980
 - 1980 Stockholm 1981
 - 1981 Stockholm 1982
 - 1982 Stockholm 1983
 - 1983 Stockholm 1984
 - 1985 Stockholm 1986
- Reimersson, C. Den bästa konsumentupplysningen finns i amerikansk reklam-tv. Antennen 5/82 s 20 ff
- R&D (Från riksdag och departement) 1986:23
- Sandrock, O. Das Kollisionsrecht des unlauteren Wettbewerbs zwischen dem internationalen Immaterialgüterrecht und dem internationalen Kartellrecht. GRUR Int 1985 s 507 ff
- Sepstrup, P. Information Content in Advertising. Consumer Policy Implications of the Growing Supply of TV Advertising in Europe. Journal of Consumer Policy 1985 s 239 ff
- SIFO (Svenska Institutet För Opinionsundersökningar). Undersökning i vecobuss 22.2–13.3 1984
- Strömberg, H. Tryckfrihet och marknadsföring. En rättsfallsöversikt med kommentar. SvJT 1980 s 25 ff
- SvD (Svenska Dagbladet) 20 april 1986
- SvD (Svenska Dagbladet) 2 juli 1986,

- SvD (Svenska Dagbladet) 4 juli 1986
 SvD (Svenska Dagbladet) 10 augusti 1986
 SvD (Svenska Dagbladet) 30 augusti 1986
 Tempest, A. C. Rundfunk und Werbung: eine Partnerschaft. Media Perspektiven 3/86 s 144 ff
 Ulmer, E. Intellectual Property Rights and the Conflict of Laws, Deventer 1978
 UN-Doc (United Nations) A/AC 1057
 UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation) General Conference 1972. Declaration of guiding principles on the use of satellite broadcasting for the flow of information, the spread of education and greater cultural exchange of 15 November 1972
 UNESCO-Doc. 20/C/PRG/IV/2 28 November 1978
 UNESCO. Records of the general Conference. Twentieth Session, Paris, 24 October to 28 November 1978. Vol 1: Resolutions, Paris 1979
 UNESCO: The Right to Communicate, 1981
 UNESCO. World Conference on Cultural Policies, Mexico City 26 July. Final Report, Paris, November 1982
 United Nations Space Activities and Resources Review, 1977
 WARC 1979 Final Protocol. Doc No 942-E, No 40 (Dec 3, 1979) UN-Doc A/AC 105/PV (June 28, 1978) UN-Doc A/AC 105/C 1/SR (Febr 22, 1978)
 WARC. Genève RE III 1982
 Weissbrodt, D. The New World Satellite Order: A Report from Geneva. American Journal of International Law, Vol 80, 1986 s 699 ff
 World Administrative Radio Conference (WARC), Genève 1977. Final Acts of the World Administrative Radio Conference for Planning of the Broadcasting Satellite Service, Genève RE III/1982
 Wollter, W. International Regulation of the Radio Frequency Spectrum and of the Geostationary Satellite Orbit. International Business Lawyer 1986 s 206 ff
 Whitten, P. Geht Europa den richtigen Weg? Über die Zukunftschancen der Satellitenkommunikation. Media Perspektiven 6/86 s 392 ff
 ZAW (Zentralausschuss der Werbewirtschaft): Werbung über Satelliten, Bonn-Siegburg 1981

ÅBEROPADE RÄTTSFALL

Svenska Högsta domstolen

- NJA (Nytt Juridiskt Arkiv I) 1961 s 715 – 102
 NJA 1975 s 589 – 99
 NJA 1976 s 95 – 108
 NJA 1977 s 751 – 97, 102
 NJA 1979 s 602 – 102
 NJA 1985 s 161, NIR (Nordiskt Immateriellt Rättsskydd) 1986 s 239 – 147

Svenska marknadsdomstolen

- MD 1971:15 – Minden – 100
 MD 1972:1 – Prince – 100
 MD 1972:4 – Tre Kök – 96, 97
 MD 1973:27 – ”Alkohol” – 98, 99
 MD 1974:4 – Land – 101
 MD 1974:23 – Helgextra – 99
 MD 1975:3 – Finansbanken – 141, 142
 MD 1975:22 – Damernas Värld – 97, 99, 103
 MD 1975:23 – Åhlen & Åkerlunds Förlag AB – 98
 MD 1975:27 – Vingresor/Club 33 och Stig Arbmans AB – 92, 99
 MD 1976:24 – Biostrakt – 98
 MD 1977:1 – Vivo/Favör – 97
 MD 1977:16 – Bayer-Kerr – 138, 140, 144
 MD 1978:6 – Trygg Hansa och Young & Rubicam AB – 92
 MD 1978:24 – Elektriska hälpplattor – 141
 MD 1978:25 – Sovdyna – 141
 MD 1978:27 – ”Tvättkulan” – 141
 MD 1979:13 – Akademisk Brevskole – 141
 MD 1980:10 – B R Abrahamsson – 98
 MD 1980:12 – Corteco – 93, 96
 MD 1981:5 – McDonald’s – 97, 99 f
 MD 1981:20 – SAAB/ANA och Falk och Phil AB – 92
 MD 1982:4 – Rasmussen og Sonner/Skåneposten – 92 f, 100, 141, 142, 144, 147
 MD 1983:6 – Nordvästra Skånes Tidningar – 93
 MD 1983:18 – Expressen – 98, 103
 MD 1983:25 – Vekå Postorder – 93, 100
 MD 1986:3 – AB Pripps Bryggerier – 100
 MD 1986:28 – Vår Industri – 97, 99, 104

Övriga svenska rättsfall

- Svea HR (Hovrätt), SvJT (Svensk Juristtidning) 1978 rf s 37 – Vi – 96, 98
 Svea HR 19.10. 1979, DB 125 – 108
 RÅ (Regeringsrättens årsbok) 1983 2:5 – 110
 Kabelnämnden 1986–05–30 – 116, 120
 NFR (Näringsfrihetsrådet) 4/58, PKF (Pris- och Kartellfrågor) 1958 s 261; 1959 s 193 (NO dnr 95/1957) – 148

Västtyska Bundesverfassungsgerichtshof

- BVerfG 16.6 1981, BVerfGE (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtshofes) – 53, 133

EG-domstolen

- Case 155/73 – Sacchi, 1974 ECR (Reports of Cases before the Court) s 409 – 34, 54

- Case 52/79 – Debaue, 1980 ECR s 833, 1981 CMLR (Common Market Law Reports) s 362 – 53 ff, 133
 Case 62/79 – Coditel I, 1980 ECR s 881 – 54

Europeiska konventionen för mänskliga rättigheter (ECHR)

- De Becker v Belgium (214/56) 2, Yearbook of the European Convention on Human Rights s 214;
 1, European Rights Report s 43 – 44
- X v Sweden (3071/67) 11, Yearbook of the European Convention on Human Rights (1968) s 456 – 50
- X and the Association of Z v UK (4515/70) 14, Yearbook of the European Convention on Human Rights (1971) s 538 – 49
- Sacchi v Italy (6452/74) 5, Decisions and Reports (1976) s 43 – 50
- Handyside v UK (2493/72) Publications of ECHR, Series A No 24 (1976) – 41, 44
- Sunday Times v UK (6538/74) Publications of ECHR, Series A No 30 (1979); 2, European Rights Report s 245 – 41, 44
- Scientologikyrkan v Sweden (7805/77) 16, Decisions and Reports (1976) s 68
 22, Yearbook of the European Convention on Human Rights (1979) s 244 – 47, 55
- Radio 24 AG and Others v Switzerland Decisions on Admissibility 17.5 1978 – 50
- X Association v Sweden (9297/81) 28, Decisions and Reports (1982) s 204 – 50
- X and Y v Belgium (8962/80) 28, Decisions and Reports (1982) s 112 – 51
- Liljenberg v Sweden (9664/82) Decisions on Admissibility 1.3 1983 – 47
- Öztürk v Federal Republik of Germany (8544/79) Publications of ECHR, Series A No 73 (1984) – 44
- Barthold v Federal Republic of Germany (8734/79) Publications of ECHR, Series A No 90 (1985) – 47 f

ABSTRACT

Author: Marianne E. Levin

Titel: Satellitreklam och konsumentskydd (Television Advertising by satellite and consumer protection)

Institution: Institutet för Immaterialrätt och Marknadsrätt vid Stockholms universitet (The Institute for Intellectual Property and Market Law at the University of Stockholm)

Printed in: Kristianstads Boktryckeri AB 1987

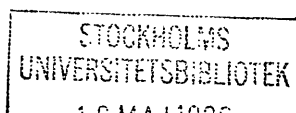
Type of document: Monography

Pages: 176

ISBN: 91-1-877331-1

The study consists of three parts. Part I gives a background to advertising in relation to the new and increasing opportunities for cross frontier transmissions via satellite and cable. Part II gives an international overview of the conflict between the freedom of information and state sovereignty. The need for international rules for television advertising are discussed and existing proposals and recommendations in Europe are presented.

Part III is devoted to Sweden and concludes with a discussion of to what extent the Swedish consumer protection rules can be applied in practice on cross-frontier advertising of various kinds. The author finds it doubtful that such rules should have an extraterritorial application, e.g. be applicable on transmissions from direct broadcasting satellites, which would be contrary to international public law. Therefore consumer protection has to be based on international rules and agreements. The Swedish Agency for consumer protection is advised to fight for consumer protecting measures on the international level, instead of fighting advertising on television as such.



SATELLITREKLAM OCH KONSUMENTSKYDD

Tv-reklamen är här för att stanna, och den kommer att öka. Via satellit- och kabelsändningar nås redan idag åtskilliga svenska hushåll av utländska tv-reklamsändningar, trots att tv-reklam i princip är förbjuden i Sverige.

Hur är detta möjligt?

Går de utländska tv-reklamsändningarna att stoppa?

Vilka internationella regler finns?

Strider det svenska tv-reklamförbudet mot informationsfriheten?

Hur fungerar det svenska konsumentskyddet i förhållande till den inströmmande tv-reklamen?

Detta är några av de frågor som utreds.

ISBN 91-1-877331-1



Marianne Levin är docent i civilrätt vid Stockholms universitet med marknadsrätt och immaterialrätt som specialitet. Hon är för närvarande verksam som informationschef vid Europeiska patentverket i München.