



Till socialutskottet

Socialutskottet har den 11 maj 2000 beslutat bereda bl.a. konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 1999/2000:111 Indirekt tobaksreklam m.m. jämte eventuella motioner i de delar som har samband med konstitutionsutskottets beredningsområde. Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till frågan om lagförslagens förhållande till grundlagarna samt motion 1999/2000:So47 yrkande 1.

Utskottet

Propositionens innehåll i huvuddrag

I propositionen föreslås ändringar i tobakslagen (1993:581). Bestämmelserna innebär att all marknadsföring av tobaksvaror förbjuds förutom saluhållande, marknadsföring på eller vid säljställen, förpackningsreklam, meddelanden inom tobaksbranschen samt tredjelandspublikationer. Det blir också förbjudet att marknadsföra andra varor än tobaksvaror och tjänster under samma namn eller kännetecken som används för tobaksvaror. Det blir även förbjudet att sponsra verksamheter eller evenemang om syftet eller verkan med sponseringen är att främja avsättningen av en tobaksvara.

Bestämmelserna skall inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 30 juli 2001.

Bakgrund

Gällande bestämmelser m.m.

Regler om tobaksreklam och andra marknadsföringsåtgärder beträffande tobaksvaror finns sedan den 1 januari 1997 i 14 och 15 §§ tobakslagen (1993:581). I 14 § första stycket finns ett förbud för näringsidkare som marknadsför tobaksvaror till konsumenter att använda kommersiella annonser i periodiska skrifter eller i andra därmed jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen (TF) är tillämplig. Förbudet omfattar också kommersiella annonser i ljudradio- eller TV-program och sådana TV-sändningar över satellit som omfattas av radio- och TV-lagen. Enligt 14 § andra stycket

tobakslagen skall en näringsidkare vid marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter på något annat sätt än som avses i första stycket iaktta särskild måttfullhet. I synnerhet gäller att reklam eller annan marknadsföring inte får vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av tobak. I 15 § tobakslagen har det gjorts en koppling till det marknadsrättsliga påföljdssystemet. En marknadsföringsåtgärd som strider mot 14 § skall vid tillämpningen av 4, 14 och 19 §§ marknadsföringslagen (1995:450) anses vara otillbörlig mot konsumenter. Detta innebär att en näringsidkare vars marknadsföring strider mot bestämmelserna i tobakslagen kan förbjudas att fortsätta med den marknadsföringen eller att vidta någon annan liknande åtgärd. Ett förbud skall normalt förenas med vite.

Förbudet i 14 § tobakslagen för näringsidkare att marknadsföra tobaksvaror i kommersiella annonser föregicks av att det år 1974 infördes stöd för en sådan reglering i 1:9 punkt 1 TF. Enligt den bestämmelsen gäller utan hinder av TF vad i lag är stadgat om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror. Ett motsvarande undantag finns intaget i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Enligt 1:12 första stycket YGL gäller vad som sägs i TF om att föreskrifter i lag får meddelas i fråga om vissa kommersiella annonser också i fråga om radioprogram och tekniska upptagningar.

I förarbetena till de nu gällande reglerna om reklam i tobakslagen (prop. 1993/94:98) anges exempel på såväl reklamåtgärder som andra marknadsföringsåtgärder. Som exempel på reklamåtgärder anges annonser i press, radio och TV samt på film, affischer och annan skyltning utomhus, i butiker m.m. medan varuprover och presenter, pristävlingar, realisationer, exponering av varor på utställningar, ambulerande försäljning, försäljning från stånd utanför butiker och annat saluhållande anges som exempel på marknadsföringsåtgärder som inte är reklam. Begreppet marknadsföring är således mera vidsträckt än begreppet reklam. Med begreppet marknadsföring avses i marknadsföringslagen varje reklam- eller annan åtgärd i näringsverksamhet som är ägnad att främja avsättningen av och tillgången till varor, tjänster, fast egendom, arbetstillfällen och andra nyttigheter. Med uttrycket kommersiell annons avses – i fråga om tryckta skrifter – framställningar som kan sägas ingå i en annons. Utanför begreppet faller däremot rent redaktionell text. Framställningar i sådan text är alltså skyddade fullt ut av regleringen i TF. På motsvarande sätt är vad som faller utanför begreppet kommersiell annons på ljudradio- och TV-området skyddat av reglerna i YGL.

EG-direktivet

Den 6 juli 1998 antog Europaparlamentet och rådet direktivet 98/43/EG om om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror. Direktivet, som trädde i kraft den 30 juli 1998, innebär ett förbud mot varje form av reklam eller sponsring för att främja en tobaksvara. Med detta avses varje form av och medel för reklam, förutom TV-reklam som omfattas av direktiv 89/552/EEG. Reklam definieras i artikel 2.2 i direktivet som varje form av kommersiellt meddelande vars syfte eller direkta eller indirekta verkan är att främja en to-

baksvara, däri inbegripen den reklam som utan att direkt nämna tobaksvaran försöker att kringgå reklamförbudet genom att använda namn, varumärken, symboler eller andra utmärkande kännetecken för tobaksvaror. Vidare nämns särskilt i direktivet att gratis utdelning vars syfte eller direkta eller indirekta verkan är att främja en tobaksvara skall förbjudas. Sponsring innebär enligt direktivet varje bidrag, allmänt eller privat, till ett evenemang eller en verksamhet vars syfte eller direkta eller indirekta verkan är att främja en tobaksvara. Enligt artikel 3.2 innebär direktivet inget hinder för att en medlemsstat kan tillåta att ett namn som redan har använts samtidigt för tobaksvaror och andra varor eller tjänster i god tro före den 30 juli 1998 kan fortsätta att användas. Ett krav som uppställs i direktivet är emellertid att namnet i sådana fall endast får användas under ett helt annat utseende som tydligt skiljer sig från det som används för tobaksvaran. Medlemsstaterna är skyldiga att genomföra direktivet senast den 30 juli 2001.

Enligt artikel 5 är direktivet ett minimidirektiv vilket innebär att det är möjligt för medlemsstaterna att föreskriva strängare krav som de anser nödvändiga för att säkerställa skyddet för människors hälsa när det gäller reklam för eller sponsring till förmån för tobaksvaror.

Propositionen

Reklam för tobaksvaror

All marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter skall enligt regeringens förslag förbjudas, fränsett saluhållande, förpackningsreklam, tredjelandspublikationer och marknadsföring på eller vid säljställen. Enligt regeringen är det lämpligt att låta regleringen utgå från begreppet marknadsföring. Begreppet har en vidare betydelse än begreppet reklam och innefattar alla åtgärder som syftar till att påverka efterfrågan på och tillgången till produkter inklusive själva saluhållandet. Marknadsföring inbegriper t.ex. varuprover och omfattar därmed även direktivets förbud mot gratis utdelning av tobaksvaror. Marknadsföringsbegreppet lämpar sig därför att använda när det är fråga om ett så omfattande förbud som det i EG-direktivet. Så gott som all marknadsföring av tobaksvaror blir i princip förbjuden. Emellertid kan inte, såsom direktivet stadgar beträffande reklam, all marknadsföring förbjudas. Även med mycket stränga restriktioner i fråga om möjligheterna att marknadsföra tobaksvaror till konsumenter måste i vart fall själva saluhållandet tillåtas. Därutöver skall också förpackningsreklam och marknadsföring på eller vid säljställen fortfarande vara tillåten.

Indirekt reklam för tobaksvaror m.m.

Enligt regeringens förslag införs ett förbud för näringsidkare att vid marknadsföring till konsumenter av andra varor än tobaksvaror eller av tjänster, använda samma namn, varumärken, symboler eller andra utmärkande kännetecken som används för tobaksvaror. Förbudet omfattar inte saluhållande eller marknadsföring på eller vid säljställen under förutsättning att namn, varumärken, symboler och andra utmärkande kännetecken för varan eller

tjänsten exponeras så att deras utseende tydligt skiljer sig från tobaksvarans kännetecken. Förbudet omfattar inte heller tredjelandspublikationer.

Enligt direktivets artikel 3.2 första stycket hindrar inte reklamförbudet att en medlemsstat kan tillåta att ett namn som redan har använts i god tro samtidigt för tobaksvaror och andra varor eller tjänster, och som redan har saluförts eller erbjudits av ett och samma företag eller av olika företag före den 30 juli 1998, kan användas för reklam för de andra varorna och tjänsterna. Medlemsländerna kan om de så önskar tillåta att själva namnet även i fortsättningen får användas i marknadsföringen av andra varor eller tjänster. Regeringen föreslår inte ett sådant undantag från reklamförbudet.

Motionen

I motion 1999/2000:SoU1 av Chris Heister m.fl. (m) hemställs bl.a. att riksdagen avslår propositionen i enlighet med vad som anförts i motionen (yrkande 1). Det förbud mot indirekt tobaksreklam som regeringen föreslår bygger på ett EG-direktiv. Sådana är Sverige skyldigt att införa. I detta fall kompliceras situationen av att det kan ifrågasättas huruvida direktivet står i överensstämmelse med den svenska grundlagen. Regeringen har med anledning av Europaparlamentets och rådets direktiv 98/43/EG föreslagit ändringar i tobakslagen. Detta direktiv antogs av rådet den 6 juli 1998. Det trädde i kraft den 30 juli 1998. Från flera håll framfördes att direktivet stred mot delar av vår grundlag, TF och YGL. Några av de argument som anfördes var att förbudet mot varje form av reklam som stadgas i direktivet är mer långtgående än undantagen i TF 1:9 punkt 1 och YGL 1:12 andra stycket, vilka medger förbud mot tobaksreklam i kommersiella annonser. Tryck- och yttrandefriheterna är två av de grundläggande fri- och rättigheter som tillförsäkras varje medborgare i grundlagen. Dessa får inskränkas endast om det finns ett uttryckligt stadgande härom i grundlagen. Det finns undantag i TF och YGL som medger att man får göra avsteg från denna princip och i vissa, i lag specificerade situationer inskränka tryck- och yttrandefriheten. Bestämmelserna i TF 1:9 punkterna 1 och 2 samt i YGL 1:12 andra stycket är således undantag från principen om tryck- och yttrandefrihet. De medger undantag från det generella förbudet mot inskränkningar i tryck- och yttrandefriheten som annars gäller. Undantag från grundlagen får inte tolkas extensivt. I direktivet förbjuds varje form av reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror. Regeringen har i sitt förslag använt termen marknadsföring. I nu gällande lagstiftning där förbud mot tobaksreklam medges används begreppet kommersiell annons, vilket är ett snävare begrepp än ordet reklam som finns i direktivet. Regeringen har anført att begreppet marknadsföring i den föreslagna lagen skall ha samma innebörd som i marknadsföringslagstiftningen. Man menar att det lämpar sig väl då det är fråga om ett så omfattande förbud som det i direktivet. Begreppet marknadsföring är ett mer omfattande begrepp än kommersiell annons. Det är enligt motionärerna uppenbart att både direktivet och den av regeringen föreslagna nya bestämmelsen i tobakslagen innebär ett mer omfattande förbud mot reklam respektive marknadsföring av tobaksvaror än vad som medges i 1:9 punkterna 1 och 2 TF och 1:12 andra stycket YGL. Direktivet kan därmed inte genomföras utan att

berörda bestämmelser i grundlagen samtidigt ändras. Att försöka kringgå en nödvändig grundlagsändring genom att gömma sig bakom ett EG-direktiv är inte på något sätt acceptabelt i en rättsstat som Sverige. Det som regeringen föreslår i 14 § tobakslagen, att de bestämmelser om marknadsföring som föreslås inte skall tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelser om tryck- och yttrandefrihet i TF respektive YGL, strider alltså mot EG-rätten. De regler som införs genom EG-direktivet gäller trots att dessa står i strid mot vår grundlag. I och med att direktivet är beslutat i rådet är vi skyldiga att genomföra detta samt att vidta nödvändiga ändringar i grundlagen. Regeringen hävdar i propositionen att dess förslag är förenligt med TF och YGL. Sakläget är emellertid att regeringen med 14 § dels medger att direktivet strider mot grundlagen, dels föreslår riksdagen att motsätta sig direktivet i delar trots att detta inte är förenligt med EG-rätten. Till yttermera visso aviserar regeringen att den avser att återkomma till riksdagen med förslag till grundlagsändring.

Tyskland har väckt ogiltighetstalan mot Europaparlamentet och rådet med anledning av direktivet. Tyskarna yrkar att direktivet skall ogiltighetsförklaras. Till stöd för sitt yrkande har de bl.a. anført att direktivet är antaget på felaktig grund, att det innebär ett brott mot proportionalitetsprincipen samt att det är en överträdelse av grundläggande rättigheter. För det fall att riksdagen skulle fatta beslut om att genomföra direktivet och domstolen därefter meddelar att detsamma är ogiltigt uppstår ett oklart rättsläge, nämligen att Sverige har lagstiftat om förbud mot indirekt tobaksreklam till följd av ett EG-direktiv som sedan ogiltigförklaras av EG-domstolen. Det vore enligt motionärerna lämpligare att avvakta med att genomföra direktivet till dess att EG-domstolen meddelar dom i målet. Enligt motionärerna bör regeringens proposition avslås.

Utskottets bedömning

I syfte att skydda människors hälsa anser utskottet att det är viktigt att vidta olika åtgärder för att minska användningen av tobak samt att försöka förhindra att personer, särskilt ungdomar, börjar att använda tobak. De i propositionen föreslagna lagändringarna har detta syfte. Förslagen i propositionen väcker emellertid frågor av annan karaktär, såsom lagförslagets förenlighet med bl.a. grundlagarna.

De föreslagna förändringarna i tobakslagen syftar till ett genomförande av EG-direktivet om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror. Bestämmelserna innehåller bl.a. ett generellt förbud mot marknadsföring av tobaksvaror. Enligt förslaget blir det också förbjudet att marknadsföra andra varor än tobaksvaror och tjänster under samma namn eller kännetecken som används för tobaksvaror.

Direktivets förhållande till regeringsformen.

Regeringsformen (RF) innehåller regler som under vissa förutsättningar medger att det sker begränsningar av yttrandefriheten. Enligt 2 kap. 12 § RF får en begränsning av yttrandefriheten göras endast för att tillgodose ändamål

som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och ej heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Friheten att yttra sig i näringsverksamhet får enligt särskilt stadgande i 2 kap. 13 § RF begränsas. Utskottet delar regeringens bedömning att EG-direktivet är förenligt med RF:s bestämmelser om yttrandefrihet.

Direktivets förhållande till Europakonventionen

Lagrådet påpekar i sitt yttrande att den föreslagna lagstiftningen inte är helt invändningsfri från egendomsrättslig, specifikt varumärkesrättslig, synpunkt. Skyddet för egendom finns i artikel 1 i tilläggsprotokollet den 20 mars 1952 till Europakonventionen. I artikeln föreskrivs att vars och ens rätt till egendom skall lämnas okränkt. Ingen får vidare berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna principer. Enligt artikelns andra stycke inskränker bestämmelsen inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner erforderlig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. Enligt Lagrådet måste en avvägning ske av det intresse som har föranlett direktivet och den enskilda innehavarens intresse av att fritt kunna råda över sitt varumärke eller varukännetecken. Det bör då, enligt Lagrådet, beaktas att varumärken ofta utgör en viktig och värdefull tillgång för de näringsidkare som innehar dem. Det är därför angeläget att en pågående varumärkesanvändning inte avbryts eller förhindras i vidare mån än som är nödvändigt för att uppnå en önskad effekt av ett utvidgat förbud mot tobaksreklam. I detta sammanhang är enligt Lagrådet av intresse att det i direktivets artikel 3 punkt 2 intagits en regel av innebörd att en medlemsstat kan tillåta att ett namn som redan har använts i god tro samtidigt för tobaksvaror och andra varor eller tjänster, och som saluförts eller erbjudits av ett och samma företag eller av olika företag före den 30 juli 1998, kan få användas för reklam för de andra varorna eller tjänsterna. Lagrådet vill peka på att undantaget endast avser själva namnet. Enligt andra stycket i punkt 2 kan vidare namnet bara användas under ett helt annat utseende som tydligt skiljer sig från det som används för tobaksvaran, med undantag av alla andra utmärkande kännetecken som redan har använts för en tobaksvara. Lagrådet förordar att en regel motsvarande bestämmelsen i artikel 3 punkt 2 införs i tobakslagen.

Regeringen menar enligt propositionen att den föreslagna begränsningen av möjligheten att använda vissa varukännetecken är en sådan tillåten inskränkning i äganderätten som anges i artikel 1 i tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Regleringen motiveras enligt regeringens av nödvändigheten av att reglera nyttjandet av egendom i det allmännas intresse. Det allmännas intresse är att av hälsopolitiska skäl minska tobakskonsumtionen i landet genom att reducera möjligheterna att marknadsföra varor och tjänster på ett sätt som kan anses främja försäljningen av tobaksvaror. Regeringen anser inte att undantaget för god tro enligt artikel 3 punkt 2 i direktivet bör tillåtas.

Utskottet som inte gör någon annan bedömning än regeringen vill peka på att frågan om den svenska lagstiftningens förenlighet med Europakonventionen i sista hand är en fråga för Europadomstolen.

Direktivets förhållande till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

Enligt 1 kap. 9 § punkt 1 TF gäller – utan hinder av TF – vad som i lag är stadgat om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror. Vidare gäller utan hinder av TF vad i lag är stadgat om förbud mot kommersiell annons som meddelas till skydd för hälsa eller miljö enligt förpliktelse som följer av anslutning till EG (punkt 2). Motsvarande undantag för förbud mot sådan marknadsföring i andra framställningar än tryckta skrifter finns i 1 kap. 12 § första stycket YGL.

Regeringen har tidigare gjort bedömningen att direktivet omfattas av undantagen i 1 kap. 9 § punkt 2 TF och 1 kap. 12 § första stycket YGL. Under alla förhållanden sägs det i inledningen till direktivet att detta inte är avsett att inkräkta på den grundläggande principen om yttrandefrihet. Någon grundlagsändring ansågs därför enligt regeringen inte nödvändig för att genomföra direktivets bestämmelse om indirekt tobaksreklam i svensk lagstiftning.

Lagrådet utgår i sitt yttrande från att sådan marknadsföring som direktivet gäller delvis faller in under TF:s och YGL:s tillämpningsområde och att det i så måtto krävs uttryckligt stöd i grundlagarna för att införa förbud mot marknadsföringen. De grundlagsregler som skulle ge sådant stöd är 1 kap. 9 § TF och 1 kap. 12 § YGL. I dessa bestämmelser förekommer begreppet kommersiell annons för det som undantagsbestämmelserna gäller. Begreppet kommersiell annons i TF är ett snävare begrepp än begreppet reklam i direktivet. Ordet reklam definieras i direktivet som varje form av kommersiellt meddelande vars syfte, eller direkta eller indirekta verkan, är att främja en tobaksvara. Begreppet marknadsföring som används i förslaget till ändringarna i tobakslagen är ett vidare begrepp än kommersiell annons i TF. Enligt Lagrådet är det därför uppenbart att direktivet och den föreslagna bestämmelsen i tobakslagen sträcker sig längre när det gäller förbud mot reklam för respektive marknadsföring av tobaksvarorna än 1 kap. 9 § punkterna 1 och 2 TF medger.

Lagrådet har påpekat att i lagförslaget förbjuds sådan marknadsföring på eller vid ett säljställe som innebär gratis utdelning vars syfte eller direkta eller indirekta verkan är att främja avsättningen av en tobaksvara. Förbudet träffar, enligt Lagrådet, också tryckta skrifter och tekniska upptagningar som faller under TF respektive YGL och måste i den delen strida mot den i grundlagarna skyddade rätten att sprida framställningar. I förslaget förbjuds vidare användning på tobaksvara av annan varas kännetecken. Om bestämmelsen är avsedd att gälla också sådan användning av kännetecken på förpackningen till en tobaksvara torde den, enligt Lagrådet, strida mot TF i den mån förpackningens text är tryckt. Även sponsring förbjuds om syftet, eller den direkta eller indirekta verkan, är att främja avsättningen av en tobaksvara. Det är enligt 1 kap. 12 § andra stycket YGL tillåtet med förbud

mot sponsring i sådana sändningar som den grundlagen är tillämplig på. I övrigt torde, enligt Lagrådet, ett förbud mot sponsring som avser de särskilt grundlagsskyddade medierna inte vara medgiven enligt TF eller YGL.

Sammanfattningsvis avstyrker Lagrådet att de föreslagna ändringarna i tobakslagen genomförs utan grundlagsändringar. Vill man genomföra förslagen utan en sådan konstitutionell förändring, måste enligt Lagrådet de i TF och YGL grundlagsskyddade medieformerna lämnas utanför bestämmelserna såvitt gäller framställningar som inte omfattas av undantagen från grundlagsskyddet.

Regeringen konstaterar att grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten i TF respektive YGL träffar långtifrån alla former av yttranden eller medier. Även om regeringen inte anser sig böra ifrågasätta Lagrådets bedömning av innebörden av begreppen kommersiell annons, kommersiellt meddelande och marknadsföring konstaterar regeringen att en väsentlig del av den marknadsföring som regleras i tobakslagen ryms inom ramen för begreppet kommersiell annons. Härtill kommer enligt regeringen att den nu föreslagna regleringen förbjuder annan marknadsföring som inte omfattas av skyddet i TF respektive YGL, beroende på att marknadsföringen inte sker med hjälp av sådana medier som dessa grundlagar skyddar.

De nya bestämmelserna om marknadsföring får enligt regeringen ett tillämpningsområde som gör det möjligt att i flera avseenden begränsa och förbjuda indirekt tobaksreklam. Det är enligt regeringen således endast för det fall den föreslagna regleringen skulle komma i konflikt med grundlagsbestämmelserna som förbudet mot sådan reklam inte kan upprätthållas. För att det inte skall råda någon tvekan om att de nya bestämmelserna om marknadsföring inte skall tillämpas i den utsträckning som detta skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF och YGL tillmötesgår regeringen Lagrådets önskemål om att ta in en särskild bestämmelse härom i tobakslagen.

Enligt regeringen genomförs EG-direktivet genom de föreslagna ändringarna i tobakslagen. Regeringen anser att Sverige skall gå längre när det gäller att förhindra den indirekta tobaksreklamen än vad EG-direktivet kräver. Detta skall ske genom att sådana kommersiella annonser som indirekt främjar avsättningen av tobaksvaror skall kunna förbjudas genom bestämmelser i vanlig lag, även om annonserna publiceras i medier som omfattas av TF:s eller YGL:s tillämpningsområde. Regeringen framför i propositionen att den avser att senare under året se över lydelsen av 1 kap. 9 § punkt 2 TF i detta syfte.

Motionärerna instämmer i Lagrådets bedömning att både direktivet och den av regeringen föreslagna nya bestämmelsen i tobakslagen innebär ett mer omfattande förbud mot reklam respektive marknadsföring av tobaksvaror än vad som medges i TF och YGL. Direktivet kan enligt motionärerna därmed inte genomföras utan att berörda bestämmelser i grundlagen samtidigt ändras. Det strider enligt motionärerna mot EG-rätten att, som regeringen föreslår, införa en regel enligt vilken de föreslagna bestämmelserna inte skall tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelser om tryck- och yttrandefrihet i TF respektive YGL. De regler som införs genom EG-direktivet gäller trots att dessa står mot vår grundlag.

Utskottet konstaterar att Lagrådet har gjort en mer restriktiv bedömning än regeringen gjorde i lagrådsremissen av räckvidden av de undantag från grundlagsskyddet som görs i 1 kap. 9 § TF och 1 kap. 12 § YGL. Regeringen har dock i propositionen tagit fasta på Lagrådets förslag att genom en regel som har sin förebild i personuppgiftslagen (7 §) inskränka tobakslagens tillämpning i fall av konflikt med TF och YGL. En sådan regel får anses ha visst EG-rättsligt stöd av en formulering i direktivets ingress (punkt 9). Full visshet om direktivets exakta räckvidd kan, som regeringen påpekar, uppnås bara i händelse en sådan fråga skulle komma under EG-domstolens prövning.

Utskottet, som inte har någon annan mening än regeringen om det önskvärda i att en lagstiftning i enlighet med EG-direktivet nu kommer till stånd i Sverige, anser det otillfredsställande att det råder viss oklarhet om direktivets förenlighet med TF och YGL i det nu aktuella avseendet. Utskottet välkomnar därför att regeringen avser att se över lydelsen av 1 kap. 9 § TF. Utskottet anser emellertid att det bör betonas att de bärande principerna i TF inte får frångås. T.ex. bör s.k. redaktionell text även i framtiden vara tryggad av TF:s regler. Utskottet delar sammanfattningsvis regeringens uppfattning att så gott som all marknadsföring av tobaksvaror blir förbjuden genom de föreslagna ändringarna i tobakslagen. Utskottet är medvetet om att t.ex. saluhållande och marknadsföring på eller vid säljställen inte blir förbjuden. Det är inte heller möjligt att tillämpa förbudet mot marknadsföring om en sådan tillämpning skulle strida mot någon av grundlagarna. Genom de föreslagna ändringarna ökar emellertid möjligheterna att hindra marknadsföring av tobaksvaror. Utskottet tillstyrker de föreslagna lagändringarna och avstyrker motionen.

Stockholm den 14 juni 2000

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

I beslutet har deltagit: Per Unckel (m), Göran Magnusson (s), Pär Axel Sahlberg (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Mats Berglind (s), Inger René (m), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Mats Einarsson (v), Björn von der Esch (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp), Kenth Högström (s) och Per-Samuel Nisser (m).

Per Unckel (m), Inger René (m), Nils Fredrik Aurelius (m), Per-Samuel Nisser (m) och   sa Torstensson (c) anser att den del av utskottets yttrande i avsnittet Utskottets bedömning som börjar med "Utskottet konstaterar" och slutar med "avstyrker motionen." bort ha följande lydelse:

Tryck- och yttrandefriheterna   r två av de grundläggande fri- och rättigheter som tillförsäkras varje medborgare i grundlagen. När det gäller inskränkningar i tryck- och yttrandefriheten måste man se till syftet med det skydd som grundlagen ger samt syftet med den inskränkning som grundlagen medger i fråga om förbud mot vissa typer av annonsering, t.ex. förbud mot tobaksreklam. Det är uppenbart att både direktivet och den av regeringen föreslagna nya bestämmelsen i tobakslagen innebär ett mer omfattande förbud mot reklam respektive marknadsföring av tobaksvaror än vad som medges i 1 kap. 9    TF och 1 kap. 12    YGL. Enligt utskottet kan inte direktivet genomföras i svensk rätt utan att berörda bestämmelser i grundlagen samtidigt ändras. Att försöka kringgå en nödvändig grundlagsändring genom att gömma sig bakom ett EG-direktiv   r enligt utskottet inte acceptabelt i en rättsstat som Sverige. När ett EG-direktiv har beslutats i rådet   r medlemsstaterna skyldiga att genomföra det inom en viss angiven tid. EG-rätten har vid kollision mellan en nationell bestämmelse och en EG-regel företräde framför nationell rätt –   ven grundlagsregler. Att som regeringen föreslå att bestämmelserna om marknadsföring inte skall tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelser om tryck- och yttrandefrihet i TF och YGL strider sålunda mot EG-rätten. De regler som införs genom EG-direktivet gäller trots att dessa står i strid med vår grundlag. Sverige är skyldigt att genomföra direktivet samt vidta nödvändiga ändringar i grundlagen. Regeringen hävdar i propositionen att dess förslag är förenligt med TF och YGL. Argumentet är att bestämmelserna om marknadsföring i tobakslagen enligt förslagets 14    inte skall tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF eller YGL. Sakläget är emellertid det att regeringen med en sådan paragraf dels medger att direktivet står i strid med grundlagen, dels föreslår riksdagen att motsätta sig direktivet i delar trots att detta inte är förenligt med EG-rätten.

Mot bakgrund av vad som nu anförts anser utskottet att riksdagen med bifall till motion So47 yrkande 1 skall avslå propositionen.

Särskilt yttrande

Fel lagstiftningsteknik

Ingvar Svensson (kd), Björn von der Esch (kd) och Helena Bargholtz (fp) anför:

Vår principiella utgångspunkt är att möjligheten att marknadsföra tobaksprodukter b  r begränsas. Den metod, för att genom lagstiftning införa förbud mot direkt och indirekt tobaksreklam, som redovisas i propositionen   r enligt vår uppfattning tveksam. I Sverige skall grundlagarna gälla. Skall inte dessa gälla i något hänseende b  r en ändring ske i aktuell grundlag. Av grundla-

garna bör tydligt framgå vilka undantag från dessa som får göras. Samtidigt skall annan lagstiftning stå i överensstämmelse med gällande grundlagar. Att, såsom regeringen föreslår i 14 § tobakslagen, ”reservera” sig för en eventuell konflikt med grundlagen är inte rätt tillvägagångssätt. Vår uppfattning är att såväl grundlagarna som annan lag skall vara klara, tydliga och förutsebara. Att nu avslå regeringens förslag i propositionen skulle emellertid motverka syftet med den föreslagna lagstiftningen, nämligen att skydda människors hälsa genom att minska användningen av tobak samt att försöka förhindra att personer, särskilt ungdomar, börjar att använda tobak.

1999/2000:KU6y

Till socialutskottet	1
Utskottet	1
Propositionens innehåll i huvuddrag.....	1
Bakgrund.....	1
Gällande bestämmelser m.m.	1
EG-direktivet.....	2
Propositionen	3
Reklam för tobaksvaror	3
Indirekt reklam för tobaksvaror m.m.	3
Motionen.....	4
Utskottets bedömning	5
Direktivets förhållande till regeringsformen.....	5
Direktivets förhållande till Europakonventionen.....	6
Direktivets förhållande till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.....	7
Avvikande mening.....	10
Särskilt yttrande.....	10
Fel lagstiftningsteknik.....	10