



Tobaksfrågor

Till socialutskottet

Socialutskottet beslutade den 14 november 2013 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att senast torsdagen den 30 januari 2014 yttra sig över vissa motioner om tobaksfrågor från de allmänna motionstiderna 2011, 2012 och 2013. Motionerna gäller förbud mot reklam, neutrala förpackningar samt bilder som varningstexter. Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till aspekter inom utskottets beredningsområde.

Konstitutionsutskottet föreslår att socialutskottet avstyrker samtliga motioner.

Utskottets överväganden

Bilder på tobaksvaror som hälsovarningar

Motionerna

Hans Hoff (S) begär i motion 2011/12:So206 att bilder på cigarettpaket ska införas i syfte att minska tobakskonsumtionen. I motionen anges att forskare i flera länder har pekat på att hälsovarningars effektivitet är beroende av storlek, placering och design. En varningstext som kombineras med en bild associeras i högre grad av hågkomst och medvetenhet och större motivation och fler försök att sluta röka. Av en EU-rapport som analyserar policyer för tobakskontroll framgår att bilder som hälsovarning på cigarettpaket redan har införts med goda resultat på ett flertal platser i världen, bl.a. i Kanada, Brasilien, Indien och Storbritannien. Varje medlemsland skulle enligt motionären kunna bestämma om, när och hur de cigarettpaket som säljs inom landet ska förses med dessa bilder.

I kommittémotion 2011/12:So521 begär Lena Hallengren m.fl. (S) att regeringen återkommer med ett förslag om obligatoriska bildvarningar (yrkande 32). I motionen anges att EU under 2012 väntades komma med ett nytt och skarpare tobaksdirektiv. Identiska yrkanden lämnas i kommittémotionerna 2012/13:So557 (yrkande 31) och 2013/14:So657 (yrkande 33) båda av Lena Hallengren m.fl. (S).

I motion 2011/12:So409 begär Jan Lindholm m.fl. (MP) att riksdagen tillkännager för regeringen att Sverige bör verka för att EU och Världshälsoorganisationen (WHO) inför krav på bildinformation om riskerna med tobaksbruk på varje enskild förpackning (yrkande 16). Enligt motionärerna räcker det inte med text när det gäller information på förpackningarna om tobaksprodukters risker.

I kommittémotion 2011/12:So463 begär Eva Olofsson m.fl. (V) att bildinformation på förpackningarna om tobakens skadeverkningar införs i Sverige (yrkande 4). I motionen anges att det är svårt att informera begripligt med texter på små förpackningar i en allt mer globaliserad värld där både konsumenter och varor rör sig tämligen fritt och produkter förpackas för stora språkområden. Likalydande yrkanden lämnas i kommittémotionerna 2012/13:So222 (yrkande 22) och 2013/14:So206 (yrkande 14), båda av Eva Olofsson m.fl. (V).

Gällande rätt m.m.

I 1 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen (TF) återfinns undantag från TF:s exklusiva tillämpningsområde. I bestämmelsens första punkt anges att vad som i lag är stadgat om förbud mot kommersiell annons ska gälla utan hinder av vad som sägs i TF i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror. Hur begreppet kommer-

siell annons ska förstås angavs i förarbetena (prop. 1973:123 s. 46 f.) och kommenterades i ett lagrådsyttrande (prop. 1999/2000:111 s. 67 f.). Av lagrådsyttrandet framgår att begreppet kommersiell annons ska förstås på följande vis. För det första ska det vara fråga om en framställning som kan sägas ingå i en annons (och alltså inte i t.ex. redaktionell text). För det andra ska annonsen vara kommersiell, dvs. den ska dels utgöra ett medel för marknadsföring av en vara (dvs. det ska framgå av innehållet att meddelandet är avsett att främja försäljningen av varan), dels ha rent kommersiella förhållanden till föremål, dvs. avse en näringsidkares näringsverksamhet och en vara som tillhandahålls där. Åsiktsannonsering, t.ex. opinionsbildande texter som syftar till att påverka allmänhetens inställning till tobaksbruk, omfattas inte av bestämmelsens tillämpningsområde.

Frågan om vad som utgör en kommersiell annons berördes i ett annat lagrådsyttrande (prop. 2001/02:162 s. 53 f.) som gällde genomförande av tobaksproduktdirektivet i svensk rätt. Lagrådet granskade då bl.a. en ny paragraf (14 b §) i tobakslagen som förbjöd vissa inslag i texten på förpackningarna på tobaksvaror, vilka i visst hänseende kunde anses vilseledande, och denna nya paragrafs förenlighet med TF. Paragrafen kunde enligt Lagrådet inte stödjas på undantaget för förbud mot tobaksreklam i 1 kap. 9 § TF, eftersom detta avgränsas av innehållet i ”kommersiell annons”, en beteckning som knappast passar på en förpackning. Dock anslöt paragrafen ganska väl till de begränsningar av den kommersiella marknadsföringen i tryckt skrift som enligt en tämligen väl utbildad praxis har ansetts kunna göras i vanlig lag, utanför TF:s tillämpningsområde. Lagrådet ansåg således inte att bestämmelsen stod i konflikt med TF.

I samma lagrådsyttrande berördes förslag till ändringar i 9 § tobakslagen (se nedan). Lagrådet noterade att paragrafen hade med endast mindre ändringar förts över till 1993 års tobakslag från 1975 års lag om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror samt att det i propositionen till denna lagstiftning (prop. 1975/76:49 s. 22) hade angetts att varningstexten måste ges ett konkret innehåll med upplysningar om vilka risker bruket medför och att det således ska vara fråga om en saklig information som bygger på resultatet av forskningen på området. Lagrådet ansåg att en bestämmelse som påbjuder att en skrift ska ha ett visst innehåll torde i princip komma i konflikt med TF. Ett visst utrymme fanns dock enligt Lagrådet för ålägganden i vanlig lag att förse en skrift med texter av det slag som då var aktuella. TF:s tillämpningsområde bestäms nämligen ytterst av dess syfte att värna det fria ordet, och det finns regleringar som omfattar tryckt skrift som därför enligt Lagrådet kunde sägas ligga utanför ramen för TF:s skydd, inte minst ingripanden i fråga om framställningar på det kommersiella området. För att ett påbud om text med ett visst innehåll skulle kunna tolereras från tryckfrihetsrättslig synpunkt borde, i anslutning till det nyss återgivna motivuttalandet, det krävas att det inte rörde sig om texter av uttryckligen åsiktpåverkande eller opinionsbildande karaktär.

Enligt 9 § första stycket punkt 1 tobakslagen (1993:581) ska förpackningar till tobaksvaror som är avsedda att i näringsverksamhet tillhandahållas konsumenterna inom landet i den utsträckning och på det sätt som regeringen föreskriver förses med texter och illustrationer som upplyser om de hälsorisker som är förbundna med bruk av tobak och om rökavvänjning (varningstexter). Av 9 § andra stycket följer att regeringen får överlämna åt en myndighet att meddela föreskrifter enligt första stycket. Av förarbetena framgår att tillägget i 9 § första stycket punkten 1 innebar bl.a. att illustrationer innefattas i begreppet "varningstexter" (prop. 2001/02:162 s. 23) och att regeringen fann det lämpligt att genom en lagändring möjliggöra en framtida användning av varningar i form av illustrationer för att upplysa om de hälsorisker som är förbundna med bruk av tobak (s. 18). Enligt 2 § tobaksförordningen (2001:312) får Folkhälsomyndigheten meddela föreskrifter om bl.a. varningstexter och innehållsdeklaration på förpackningar till tobaksvaror enligt 9 § tobakslagen. Regeringen har i dagsläget inte föreskrivit om användning av illustrationer som varningstext och därmed inte bemyndigat Folkhälsomyndigheten att anta föreskrifter i ämnet.

Kommissionens beslut 2003/641/EG av den 5 september 2003 om användning av färgfotografier eller andra illustrationer (bildvarningar) på tobaksförpackningar för att varna för hälsorisker har inte införts i Sverige eftersom krav på sådana bildvarningar på tobaksförpackningarna saknas i svensk rätt. Beslutet togs mot bakgrund av artikel 5.3 i tobaksproduktdirektivet som krävde att kommissionen inom en viss tidsfrist antog regler för användning av bildvarningar så att den inre marknaden inte skulle åsidosättas. Av artikeln framgår att det endast är medlemsstater som kräver ytterligare varningar i form av bildvarningar som ska följa dessa regler. Detta framgår även av skäl 3 och artikel 1.3 i beslutet. Av beslutets artikel 1.2 framgår att beslutet ska gälla de medlemsstater som beslutar att använda bildvarningar. Således är kommissionens beslut bara frivilligt för de medlemsstater som inte har egna nationella lagkrav på bildvarningar på tobaksvaror.

Revideringen av tobaksproduktdirektivet

I december 2012 föreslog kommissionen en revidering av tobaksproduktdirektivet (2001/37/EG, nedan direktivet). Förslaget innehöll en rad förändringar av nuvarande regler, t.ex. i vilken omfattning varningstexter och bilder skulle användas. Förslaget innebar att alla cigarettpaket och paket med rulltobak måste ha hälsovarningar där text och bild kombineras och att dessa hälsovarningar skulle täcka 75 procent av både fram- och baksidan på paketet. I en faktapromemoria (2012/13:FPM51) som överlämnades till riksdagen i januari 2013 ställde sig regeringen positiv till kommissionens förslag om obligatoriska hälsovarningar i form av bilder på vissa

tobaksprodukter (s. 5). Regeringen ansåg även att det var av vikt att beakta att förslaget inte kom i konflikt med den svenska tryck- och yttrandefriheten och varumärkesrättsliga principer (s. 6).

Rättsliga analyser avseende hälsovarningars omfattning

Av en rådspromemoria från Socialdepartementet upprättad den 5 juni 2013 framgår att regeringen ställde sig i princip positiv till obligatoriska hälsovarningar i form av bilder (i kombination med varningstexter) på tobaksvaror för rökning. Regeringen hade efter en rättslig analys kommit fram till att Sverige torde kunna acceptera att ett cigarettpakets yta täcks av kombinerade hälsovarningar inklusive ram på inte mindre än 50 procent av fram- och baksidan, samt av 50 procent hälsovarningar inklusive ram på sidokanterna (inte toppen och botten), alternativt – när det gäller andra former på förpackningar – att hälsovarningarna inklusive ramar inte får täcka en större andel av förpackningens totala yta än den som är tillåten för cigarettpaketet. Omfattningen av den yta som tas i anspråk kunde enligt promemorian också innebära en väsentlig inskränkning av möjligheten att exponera ett varumärke på tobaksförpackningen. Av promemorian framgår dels att det dåvarande förslaget till direktiv innebar att hälsovarningarna skulle omfatta 75 procent av förpackningens yta, vilket var oförenligt med svensk grundlag och därmed mycket problematiskt, dels att regeringen inte kunde acceptera förslag som strider mot svensk grundlag.

I en promemoria från Socialdepartementet upprättad den 18 juni 2013 inför statsrådet Maria Larssons överläggning med konstitutionsutskottet (se nedan) anges bl.a. följande. Förpackningarna för tobaksprodukter är tryckta skrifter och omfattas därför av tryckfrihetsförordningens (TF) bestämmelser. Utgångspunkten i TF är att näringsidkaren inte får fräntas rättigheten att förse förpackningarna med en egen text. Alla inskränkningar utgör undantag från den grundlagsfästa rättigheten att bl.a. yttra tankar och åsikter samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst. Vidare framgår av promemorian att det s.k. förpackningsundantag, som grundar sig på ett lagrådsyttrande, innebär att saklig information i kommersiella förhållanden undantas från TF samt att det finns en gräns för hur stor andel av förpackningsytan som får tas i anspråk för skrift (både text och bild) som faller utanför TF. Av promemorian framgår att Justitiedepartementet har bedömt att lagrådsyttrandet innebär att det är tveksamt om det ens är acceptabelt med de krav på varningstexter som nuvarande direktiv ställer upp. Mot denna bakgrund angavs i promemorian att det stod klart att omfattningen av ytan för varningstexter i förslaget till ett reviderat direktiv inte var förenligt med TF då den i alltför hög grad beskär en näringsidkares möjlighet att förse förpackningar med egen text.

Regeringens överläggning med konstitutionsutskottet m.m.

Vid en överläggning med konstitutionsutskottet den 20 juni 2013 lämnade det ansvariga statsrådet Maria Larsson ett förslag till svensk ståndpunkt och förhandlingslinje inför det fortsatta förhandlingsarbetet. Utskottets ordförande konstaterade att det inte fanns stöd för regeringens förslag. Utskottet ansåg att regeringens ståndpunkt och förhandlingslinje i stället borde vara att Sverige vid förhandlingen skulle framföra att omfattningen av hälsovarningarna kunde strida mot svenska grundlagar och att Sverige därför i en ensidig deklaration skulle framföra att det var osäkert om och hur Sverige kunde genomföra direktivet i fråga om hälsovarningarnas storlek. Vidare skulle Sverige framföra att det för närvarande pågick ett översynsarbete gällande svenska tryck- och yttrandefrihetliga grundlagsbestämmelser avseende utformningen av varningstexter, innehållsdeklarationer och annan liknande produktinformation. Av såväl regeringens ursprungliga förslag som utskottets förslag till förhandlingslinje framgick bl.a. att det vid förhandlingarna kunde uppkomma en situation där en kvalificerad majoritet av unionens medlemsstater ställer sig bakom en större storlek för hälsovarningar än 50 procent (och mindre än 70 procent). Mot bakgrund av detta samt de positiva folkhälsoaspekterna av varningsbilder (och större sådana) ansåg såväl regeringen som utskottet att Sverige inte skulle motsätta sig en storlek på hälsovarningarna på mellan 50 och 70 procent om en kvalificerad majoritet av medlemsstaterna önskade det.

Frågan om regeringens ståndpunkt och förhandlingslinje mot bakgrund av den förhandlingslinje som konstitutionsutskottet förordade vid överläggningen diskuterades under regeringens samråd med riksdagens EU-nämnd senare samma dag (se anförandena 78–127 i nämndens stenografiska uppteckningar från den 20 juni 2013).

Den senaste utvecklingen i lagstiftningsprocessen

Enligt uppgift från ett pressmeddelande (17905/13) från rådets generalsekretariat enades Coreperambassadörerna den 18 december 2013 om att omfattningen av hälsovarningar på tobaksprodukter ska uppgå till 65 procent. Europaparlamentets utskott för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet (ENVI) beslutade den 22 januari 2014 att stödja den nämnda överenskommelsen. Av pressmeddelandet om ENVI-utskottets beslut framgår att Europaparlamentets kammare förväntas rösta om förslaget antingen den 24–27 februari eller 10–13 mars.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser alltså att det är osäkert om och hur Sverige kommer att kunna genomföra tobaksproduktdirektivet i fråga om hälsovarningarnas storlek, vilket även har framförts i en ensidig deklaration av det ansvariga statsrådet. Utskottet har samtidigt tidigare valt att, under särskilda förutsättningar och av folkhälsoskäl, inte motsätta sig en omfattning på hälsovar-

ningarna som kunde anses som svårförenlig med tryckfrihetsförordningen. Utskottet noterar även att sådana krav på hälsovarningar som nu övervägs att tillföras direktivet i allt väsentligt skulle tillgodose de här aktuella motionsyrkandena. Oaktat detta är inte utskottet nu berett att föregripa det pågående arbetet med översynen av tobaksproduktdirektivet. Konstitutionsutskottet föreslår därmed att socialutskottet avstyrker motionerna 2011/12: So206 (S), 2011/12:So521 (S) yrkande 32, 2012/13:So557 (S) yrkande 31, 2013/14:So657 (S) yrkande 33, 2011/12:So409 (MP) yrkande 16, 2011/12: So463 (V) yrkande 4, 2012/13:So222 (V) yrkande 22 och 2013/14:So206 (V) yrkande 14.

Neutrala eller anonyma förpackningar för tobaksvaror

Motionerna

I kommittémotion 2011/12:So463 begär Eva Olofsson m.fl. (V) att neutrala förpackningar för tobaksvaror införs (yrkande 3). Syftet är att ytterligare minska tobakbolagens exponeringsmöjligheter. I motionen anges att införandet av neutrala förpackningar är nästa steg för att begränsa tobaksindustrins marknadsföring. Sådana förpackningar innebär bl.a. en standardisering av paketens utseende, form och storlek samt att inga andra färger får förekomma än de som finns i eventuella varningsbilder plus en neutral färg som täcker hela paketet. Identiska yrkanden lämnas i kommittémotionerna 2012/13:So222 (yrkande 21) och 2013/14:So206 (yrkande 13), båda av Eva Olofsson m.fl. (V).

I motion 2013/14:So238 av Jan Lindholm (MP) begärs att regeringen lägger fram ett förslag till lagstiftning om neutrala paket för tobaksvaror (yrkande 5). Att inte tillåta fabrikatet att skylta på paketet tar bort en del av reklamvärdet. Motionären avstår från att ta upp frågan huruvida 100 procent av paketets yta ska användas till information om rökningens risker eller inte.

Johan Pehrson (FP) begär i motion 2012/13:So270 att anonyma cigarettpaket med varningstexter och bilder införs (yrkande 2). I motionen pekas på Australien där landets högsta domstol har beslutat att godkänna en ny lag som gör cigarettpaketen mer avskräckande och anonyma genom att de nya cigarettpaketen ges en olivgrön färgsättning utan tillverkarens egen logga och förses med avskräckande bilder av tobakens skadeverkningar. Motionären anser att Sverige borde följa bl.a. Australiens exempel. Ett identiskt yrkande lämnas i motion 2013/14:So298 yrkande 2 av Anna Steele (FP).

Gällande rätt m.m.

Enligt 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen (RF) är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. RF:s bestämmelse om skyddet för äganderätten omfattar både fast och lös egendom, bl.a. sådana immateriella tillgångar som innehavet av ensamrätten till ett varukännetecken representerar. Vid införandet av ett förbud mot indirekt tobaksreklam (prop. 2001/02:64 s. 36) ansågs begränsningen i rätten att använda ett varukännetecken inte utgöra ett sådant tvångsövertagande av förmögenhetsrätt som avses i den ovan nämnda bestämmelsen utan jämfördes med en rådighetsinskränkning av det slag som faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde (jfr även uttalanden i förarbetena till bestämmelsen i prop. 1993/94:117 s. 15 och 49).

Möjligheterna att fritt använda den immateriella rättighet som ensamrätten till ett varukännetecken representerar omfattas däremot av egendomsskyddet i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Ingen fysisk eller juridisk person får berövas sin egendom, annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folk rättens allmänna grundsatser. Med egendom avses också immateriella rättigheter. Även ekonomiska intressen som följer av utövandet av en näringsverksamhet eller annan ekonomisk verksamhet skyddas av bestämmelsen. Bestämmelsen inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att bl.a. reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. Av Europadomstolens praxis följer att den s.k. proportionalitetsprincipen ska användas vid en avvägning mellan olika skyddsvärda intressen; vid t.ex. försäljning av tobaksprodukter är det intresset av att skydda folkhälsan som ska vägas mot egendomsskyddet. Även partiella förbud mot viss reklam innebär begränsningar av möjligheterna att kommersiellt använda varumärken. Begränsningar av möjligheten att använda varukännetecken för tobaksvaror har tidigare ansetts utgöra en sådan tillåten inskränkning i äganderätten som anges i tilläggsprotokollets artikel 1, andra stycket (se prop. 2001/02:64 s. 34 f. och 2004/05:118 s. 27 f.). Även regleringen av tobaksreklamen och framför allt förbudet mot tobaksreklam i tryck (se prop. 1993/94:98) innebär en viss sådan inskränkning.

Vid införandet av ett förbud mot indirekt tobaksreklam (prop. 2001/02:64) anförde regeringen att förbudet inte innebär en generell inskränkning med avseende på all användning av varukännetecknet eller ens all användning av kännetecknet i näringsverksamhet (s. 37). Regeringen noterade dock att det var svårt att dra en klar gräns mellan sådana inskränkningar i äganderätten som omfattas av egendomsskyddet och sådana som faller utanför samt att det i avgöranden i bl.a. Europadomstolen om räckvidden och innebörden av tilläggsprotokollets artikel 1 förekom skillnader som gjorde

att bedömningen med nödvändighet präglades av viss osäkerhet. I samma lagärende (prop. 2001/02:64) påpekade regeringen att en lagstiftning som begränsade möjligheten att kommersiellt använda varumärken kunde komma i konflikt med bestämmelsen om användningstvång i dåvarande 25 a § varumärkeslagen (1960:644), som har sin motsvarighet i nuvarande 3 kap. 2 § varumärkeslagen (2010:1877). Regeringen ansåg sammanfattningsvis att den då föreslagna lagstiftningen inte kom i konflikt med varumärkesrättsliga regler men att en mer långtgående begränsning i rätten att använda varukännetecken förmodligen inte skulle vara möjlig att förena med kravet på användningstvång (prop. 2001/02:64 s. 39).

Offentligt samråd inför översynen av tobaksproduktsdirektivet

Under hösten 2010 genomförde kommissionen ett offentligt samråd inför översynen av tobaksproduktsdirektivet. Den svenska regeringen lämnade genom ett brev (dnr S2010/6280/FH) av den 17 december 2010 undertecknat av socialministern svar på samrådets frågeställningar som inkluderade frågan om s.k. neutrala förpackningar (*plain packaging*). I brevet angavs att Sverige starkt motsatte sig införandet av neutrala förpackningar på grund av de skadliga effekterna för befintliga varumärkesrättigheter. I brevet anfördes bl.a. att ett sådant urholkande av immateriella rättigheter kunde få konsekvenser för internationella avtal samt att det var tveksamt om sådana förpackningar var förenliga med skyddet av immateriella rättigheter enligt artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll.

Rapport från Statens folkhälsoinstitut

I en rapport (2010:16) från Statens folkhälsoinstitut med titeln Folhälsopolitisk rapport 2010 föreslog institutet att regeringen skulle föreslå ett totalt marknadsföringsförbud för tobaksprodukter, inklusive ett exponeringsförbud. I sammanhanget borde Sverige enligt institutet även aktivt delta för att utveckla neutrala tobakspaket inom EU. I rapporten angavs att en studie hade visat att sådana förpackningar bidrar till att göra tobaksvaran mindre attraktiv och tobaksbruket mindre socialt accepterat, framför allt hos unga personer. Vidare angavs att Australien som första land i världen hade infört sådana förpackningar 2012 och att man då inte hade funnit att krav på neutrala tobakspaket skulle hindras av gällande regler kring varumärken eller upphovsrätt.

WTO:s tvistlösningsmekanism

Inom Världshandelsorganisationen (WTO) ryms en mängd mellanstatliga handelsavtal. Om en part anses ha brutit mot ett avtal är det möjligt att begära tvistlösning inom WTO:s ram. Enligt uppgift från WTO:s webbplats har hittills fem tvistlösningsärenden väckts av andra avtalslutande stater mot Australien med avseende på landets lagstiftning om neutrala för-

packningar. De klagande staterna hävdar att lagstiftningen inte är förenlig med flera handelsavtal, bl.a. avtalet om handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter (TRIPS).

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att regeringen tidigare har motsatt sig ett införande av s.k. neutrala förpackningar för tobaksprodukter, bl.a. mot bakgrund av det var tveksamt om sådana förpackningar var förenliga med skyddet av immateriella rättigheter enligt artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll. Utskottet konstaterar vidare att det pågår internationella tvister om förenligheten av nationella lagkrav på sådana förpackningar med flera handelsavtal, särskilt med avseende på immateriella rättigheter. Mot bakgrund av detta är utskottet inte berett att tillstyrka yrkandena. Konstitutionsutskottet föreslår därmed att socialutskottet avstyrker motionerna 2011/12:So463 (V) yrkande 3, 2012/13:So222 (V) yrkande 21, 2013/14:So206 (V) yrkande 13, 2013/14:So238 (MP) yrkande 5, 2012/13:So270 (FP) yrkande 2 och 2013/14:So298 (FP) yrkande 2.

Reklamförbud i butiker för tobaksprodukter

Motionen

I motion 2013/14:So238 av Jan Lindholm (MP) begärs att ingen form av reklam för tobaksvaror får finnas i butiker (yrkande 4). Motionären efterfrågar ett förbud mot att inne i butiker på något sätt signalera vilka slutna hyllor, skåp eller andra utrymmen som innehåller tobaksvaror. Enligt motionären kan enbart ordet "tobaksvaror" fungera som exponering och kan därför inte tillåtas. I stället måste ett fungerande exponeringsförbud innebära en anonymisering, vilket gör att ingen signal om var, vilken volym eller hur tobaksvaror lagras i butiken kan tillåtas.

Gällande rätt m.m.

I de svenska grundlagarna finns bestämmelser om yttrandefrihet dels i regeringsformen (RF), dels i tryckfrihetsförordningen (TF), dels i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). I 2 kap. 1 § RF föreskrivs bl.a. att var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Dock följer av 2 kap. 20 § första stycket punkt 1 RF att denna yttrandefrihet får, i den utsträckning som medges i 21–24 §§, begränsas genom lag. Således gäller enligt 2 kap. 21 § RF att begränsningar enligt 20 § endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får vidare aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den

fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Av 2 kap. 23 § första stycket RF anges att friheten att yttra sig i näringsverksamhet får begränsas. Av förarbetena (prop. 1975/76:209) framgår att skälet till den sistnämnda begränsningen låg i intresset att reglera eller begränsa kommersiell reklam (s. 109 f.). Eftersom sådan reklam till stor del förekommer i tryckta skrifter eller i andra medier och därmed omfattas av TF och YGL, torde betydelsen av 2 kap. 23 § RF vara förhållandevis begränsad, vilket även framgick av förarbetena (s. 108 f.).

Bestämmelserna i såväl TF om skyddet för yttrandefriheten i tryckta skrifter som YGL om skyddet för yttrandefriheten i radio och televisionsprogram m.m. gäller vissa närmare angivna grundläggande beståndsdelar i yttrandefriheten. Bestämmelserna har till huvudsakligt syfte att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Begreppet yttrandefrihet har i TF och YGL i princip samma innebörd, och syftet med de båda grundlagarna är detsamma. Bestämmelserna i grundlagarna reglerar emellertid inte allt bruk av tryckta skrifter och av de medier som omfattas av regleringen i YGL. TF:s exklusivitet är sålunda begränsad till missbruk av tryckfriheten som en art av det fria ordet. Utanför TF:s syfte faller därför att skydda näringsidkares ekonomiska intressen. Som framgått ovan följer det av 1 kap. 9 § punkt 1 TF att vad som i lag är stadgat om förbud mot kommersiell annons ska gälla utan hinder av vad som sägs i TF i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror.

Tobakslagen (1993:581) anpassades under 2005 till de krav som ställs i WHO:s ramkonvention om tobakskontroll och i unionsrätten när det gäller tobaksreklam (prop. 2004/05:118). Enligt 14 § tobakslagen är all tobaksreklam förbjuden med undantag för bl.a. marknadsföring som endast består i att tillhandahålla tobaksvaror för försäljning eller kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen som inte är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av tobak. Sådana kommersiella meddelanden ska i den omfattning det är möjligt placeras så att de inte är synliga från utsidan av försäljningsstället. Enligt förarbetena (prop. 2004/05:118) skulle återhållen exponering av varumärken som gjorde det möjligt för kunden att skilja mellan olika varumärken tillåtas, liksom varulistor och prislister (s. 59). Tobaksreklamförbudet skulle således inte stå i strid med konsumenternas rätt till god prisinformation enligt prisinformationslagen (2004:347). Vidare skulle reklamskyltar av måttfull karaktär och diskreta logotyper på exempelvis kyldiskar för snusförpackningar tillåtas.

Enligt 12 § tredje stycket tobakslagen ska det på varje försäljningsställe för tobaksvaror finnas en tydlig och klart synbar skylt med information om förbudet mot att sälja eller lämna ut sådana varor till den som inte har fyllt 18 år. Bestämmelsen föreslogs av regeringen mot bakgrund av artikel 16 punkt 1 a i WHO:s ramkonvention som stadgar att konventionsparterna

ska vidta effektiva åtgärder för att förbjuda försäljning av tobak till minderåriga, bl.a. genom tydlig skyltning inne på försäljningsställen med information om försäljningsförbudet (prop. 2004/05:118 s. 21).

Rapport från Statens folkhälsoinstitut

Som framgår ovan föreslog Statens folkhälsoinstitut i sin rapport från 2010 att regeringen skulle föreslå ett totalt marknadsföringsförbud för tobaksprodukter, inklusive ett förbud mot att exponera tobakspaket på försäljningsställen. I rapporten angavs att åtgärden rekommenderas i WHO:s ramkonvention om tobakskontroll (artikel 13.2). Av ramkonventionen framgår dock att artikeln endast kräver att parterna inför ett så heltäckande förbud mot tobaksreklam som respektive lands författning eller konstitutionella principer tillåter (se prop. 2004/05:118 s. 29 f. och 75).

Tidigare riksdagsbehandling

Senast ett liknande motionsyrkande behandlades i riksdagen var våren 2011 efter beredning i socialutskottet. I motion 2010/11:So283 av Jan Lindholm m.fl. (MP) begärde motionärerna att riksdagen skulle tillkännage för regeringen ett önskemål om lagstiftning om s.k. dold försäljning av tobaksprodukter (yrkande 15), dvs. att produkterna inte får exponeras på försäljningsstället utan att dessa måste aktivt efterfrågas av kunden från personalen. Socialutskottet hänvisade bl.a. till skärpta krav i tobakslagen (prop. 2009/10:207) på näringsidkare som bedriver försäljning av tobaksprodukter samt påminde om att regeringen avsåg att följa genomslaget av dessa nya krav och utvecklingen vad gäller minderårigas tillgång till tobak och återkomma i frågan om det skulle visa sig nödvändigt. Med hänsyn till bl.a. detta ansåg socialutskottet (bet. 2010/11:SoU8 s. 35 f.) att motionsyrkandet fick anses delvis tillgodosett och avstyrkte det. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att tobakslagen redan i dag förbjuder all tobaksreklam med undantag för bl.a. marknadsföring som endast består i att tillhandahålla tobaksvaror för försäljning eller kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen som inte är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av tobak. Utskottet noterar att ett totalt förbud mot tobaksreklam inne i butiker av det slag som föreslås i motionen kan eventuellt stå i strid med de krav som följer av såväl prisinformationslagen som WHO:s ramkonvention om tobakskontroll. Mot bakgrund av detta är utskottet inte berett att tillstyrka yrkandet. Konstitutionsutskottet föreslår därmed att socialutskottet avstyrker motion 2013/14:So238 (MP) yrkande 4.

Stockholm den 30 januari 2014

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elinderson (M), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Kajsa Lunderquist (M), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mölleby (V), Cecilia Brinck (M), Lena Sommestad (S) och Stefan Käll (FP).