



TOBAKSFAKTA

OBEROENDE TANKESMEDJA

Remissyttrande över "Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten- Ändrade mediegrundlagar" (SOU2020:45)
Betänkande av Mediegrundlagskommittén.

Dnr: Ju2020/02919/L6

Tobaksfakta - oberoende tankesmedja har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade betänkande och vill anföra följande. OBS att vårt remissvar enbart avser ett yttrande över kapitel 12: "Grundlagsskyddet för förpackningar med fokus på reklamfria, standardiserade tobaksförpackningar benämnda neutrala tobaksförpackningar". I vårt yttrande har vi konsekvent använt begreppet neutrala tobaksförpackningar.

Sammanfattning av Tobaksfaktas remissvar

Tobaksbruket är ett av våra allra största förebyggbara ohälsoproblem. Tobaken inkl. tobaksbolagens förpackningar är således inte vilken produkt som helst då den dödar varannan konsument som använder tobaken precis som tillverkarna avser. Bara i Sverige dör varje år minst 12 000 i förtid p.g.a. sitt tobaksbruk och 100 000 insjuknar i tobaksrelaterade sjukdomar. Tobaksbruket kostar Sverige minst 31 miljarder kronor varje år. Trots åtgärder för att minska bruket fastnar drygt 15 000 barn varje år, varav flertalet i ett livslångt bruk genom nikotinets starka beroendeframkallande effekt. Tobaksodling har dessutom stor påverkan på miljön, bidrar till barnarbete och social ojämlikhet och späder på fattigdom för många tobaksodlare.

Tobakens skadeverkningar är så stora att samhället med full kraft måste ingripa för att särskilt skydda barn och unga från tobaksbruket som sprids främst via tobaksindustrins marknadsföring och tobaksförpackningar. Ett så långtgående stopp som möjligt för tobaksbolagens marknadsföring - omfattande införande av neutrala tobaksförpackningar - är en både angelägen och evidensbaserad åtgärd för att förbättra folkhälsan. Vikten av att också värna barns rätt till hälsa understryks såväl i WHO:s Tobakskonvention som i Barnkonventionen, internationella konventioner som Sverige ratificerat men ännu i dag inte lever upp till i någon högre grad.

Vi finner det märkligt att reformen neutrala tobaksförpackningar förutsätter en ändring av Tryckfrihetsförordningen. Vi står fast vid vad vi hävdade i våra tidigare remissvar på såväl Tobaksutredningen, SOU 2016:14, som Ändrade mediegrundlagar SOU2016:58, nämligen att tobaksförpackningar inte är tryckta skrifter och att det därför räcker med en vanlig lag, till exempel marknadsföringslagen. Detta sagt mot bakgrund av att utredningen också själv bejakar att text på förpackningar oftast har andra syften än dem som talas om i TF.

Dessutom har vi svårt att förstå tolkningen att tekniken som används för att trycka yttranden inom TF:s tillämpningsområden skulle kunna ge företag som tobaksindustrin ett grundlagsskydd via TF för deras marknadsföring på tobaksförpackningarna. TF är, anser Tobaksfakta, också tydlig i sin definition av vad som menas med tryckta skrifter trots utredningens resonemang om tryckteknik mm. Att förpackningar skulle omfattas av TF trots att de tryckts i tryckpress känns som en långsökt tolkning - särskilt mot bakgrund av det huvudsakliga syftet med TF nämligen att säkerhetsställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande.

Undantagen i TF som finns idag för alkohol och tobak borde vara tillräckliga. Dessa produkter har stora effekter på folkhälsan som motiverar undantagen vilket knappast borde vara tillämpligt på t ex en skokartongförpackning. Visserligen har tobaksindustrin och deras allierade skrämt upp andra företag med risken för spridningseffekter för reklamfria förpackningar men detta borde inte ha någon inverkan på utredningens bedömningar. Den aktuella frågan handlar dessutom enbart om tobaksförpackningar mot bakgrund av ett internationellt avtal som bland annat Sverige och EU ratificerat, dvs Tobakskonventionen och inget annat. Det finns således inget skäl att inte gå vidare med Media- och grundlagskommitténs förslag om undantaget för tobaksförpackningar. Det finns heller inget skäl att dessutom komplicera frågan ytterligare genom att diskutera alla typer av förpackningar. Utredningen landar nu utan förslag om hur man ska agera med neutrala tobaksförpackningar. En angelägen åtgärd för folkhälsan riskerar därmed att försvinna från dagordningen på obestämd tid. Media och Yttrande kommitténs ställningstagande torde därigenom också bidra till minskad acceptans och tilltro i andra länder för Sveriges grundlag som anses skydda tobaksindustrins marknadsföring för sina hälsovådliga produkter. Detta är beklagligt m h t vikten av världssamfundets samarbete mot tobaksindustrins globala ambitioner.

Sammanfattningsvis bör tobaksförpackningar absolut inte betraktas som tryckt skrift utan som tobaksindustrins främsta marknadsföringsplats. Det kräver en snar reform om neutrala tobaksförpackningar som kan införas med hjälp av t.ex. marknadsföringslagen.

Utvecklad argumentation för Tobaksfaktas ställningstaganden

Allmänt om vad som hänt i Sverige

Frågan om neutrala tobaksförpackningar aktualiserades av EU:s tobaksprodukt direktiv år 2014 som tillåter medlemsländerna att frivilligt införa sådana tobaksförpackningar. När regeringen samma år tillsatte en utredning för anpassning av tobakslagen till direktivet fick den även i uppdrag att analysera hur direktivet förhöll sig till Tryckfrihetsförordningen, TF, och Yttrandefrihetsgrundlagen, YGL. Utredaren, lagman Göran Lundahl, ansåg att neutrala tobaksförpackningar vore bra för Sverige men anmälde till regeringen att det behövdes en särskild utredning för att bedöma om en sådan åtgärd skulle bryta mot TF och YGL, vilket inte ingick i hans utredningsuppdrag att fastställa. Regeringen gav då den pågående utredningen om mediegrundlagarna, mediegrundlagskommittén, ett tilläggsdirektiv att undersöka TF:s och YGL:s förhållande till neutrala tobaksförpackningar.

I uppdraget ”Ändrade media grundlagar” ingick även att komma med ett förslag om lagändring. Tyvärr valde regeringen, i stället för att gå vidare med föregående förslag, att ge den nu aktuella utredningen uppdraget att överväga om det fanns behov av att undanta alla förpackningar från TF. Det senare har nu blivit utredningens förslag - som nu för en lång tidsperiod riskerar att försena införandet av neutrala tobaksförpackningar även i Sverige.

Tobaksfakta befarar nu att tobaksindustrin, som på alla tillgängliga sätt (t ex stämningar, lobbyingen och junk science) bekämpar olika åtgärder som syftar till att begränsa deras marknadsföring, är mycket nöjd med uppskjutningen av verkställigheten för den aktuella åtgärden.

Drygt 20 länder har redan idag infört alternativt beslutat att införa neutrala tobaksförpackningar
Beslutsfattare i Sverige, till skillnad från många andra länder som t ex Australien, Storbritannien, Frankrike, Kanada, Nya Zeeland, Danmark och Norge, har hittills misslyckats med att tillräckligt begränsa tobaksindustrins möjligheter att marknadsföra sin tobak. Både ett exponeringsförbud av tobak på säljställen och neutrala tobaksförpackningar har under de senaste åren stoppats från politiska beslut trots stark evidens och folkligt stöd. En starkt bidragande orsak har varit tobaksindustrins och deras allierades påverkan på beslutsfattare. Sverige har därför misslyckats med att stoppa såväl tobaksbolagens främsta marknadsföringsåtgärder idag som tobaksbolagens påverkan på folkhälsopolitiken - trots vad som sägs i WHO:s ramkonvention om tobakskontroll och dess artikel 5.3. Bolagens politiska påverkan går ut på att försvaga, försena och helst stoppa åtgärder som har starkt kunskapsstöd för att påverka försäljningen negativt.

Tobaken, tobaksförpackningar och TF

Det har sedan länge (fr o m 1973) varit möjligt att ingripa mot utformningen av tobaksförpackningar. Det är långt innan tobakslagen tillkom - till skydd för folkhälsan - och det undantag som numer finns i Tryckfrihetsförordningen, TF, (1 kap. 9 § 1). Det är grunden för det idag gällande reklamförbudet.

Tobaksfakta delar inte ställningstagandet att det behövs en grundlagsändring. Tobaksförpackningar är inte att betrakta som tryckt skrift varför en reform om neutrala tobaksförpackningar kan införas med hjälp av t ex marknadsföringslagen. Ett av skälen till kommitténs tveksamhet gentemot neutrala tobaksförpackningar som vi finner ytterst anmärkningsvärt är antagandet att tobaksbolagen någon gång i framtiden skulle vilja förse sina förpackningar med texter av till exempel opinionsbildande karaktär som omfattas av TF. Vi ställer oss mycket tveksamma till vad detta konkret skulle kunna innebära och som inte skulle kunna betraktas som otillåten reklam. Dessutom hur en sådan icke kommersiell text skulle definieras framgår inte heller i utredningen vilket gör ställningstagandet märkligt. Teoretiskt skulle det kunna utgöra texter som ”Stöd cancerforskningen” alternativt ”Förlåt oss för den ohälsa bruket medför för våra kunder” alternativt ”Våra produkter medför stora miljörisker i odlarländer så hjälp oss stödja miljörörelsen”. D.v.s. sannolikheten för att tobaksbolagen skulle vilja förse sina förpackningar med texter av opinionsbildande karaktär som inte är att betrakta som reklam/marknadsföring bedömer vi därför som ytterst begränsad eller överhuvudtaget omöjlig.

Kommitténs tolkning riskerar få negativa effekter på folkhälsan

Tobaksfakta beklagar att kommittén med sitt förhållningssätt kan riskera att fördröja ett införande av neutrala tobaksförpackningar inom överskådlig tid. Tobaksindustrin har hittills misslyckats med att stoppa neutrala tobaksförpackningar i domstolsprocesser i bl.a. Australien och Storbritannien men jublar sannolikt åt hur vi i Sverige trasslar in oss i diskussioner med osannolika exempel om vad TF omfattar liksom vad som menas med tryckt skrift.

I t ex Australien, som har neutrala tobaksförpackningar sedan 2012, har det visat sig att färre ungdomar börjar röka och fler rökare slutar. Paketerna i Australien är en stark kontrast till de vanliga förpackningarna som designas för att locka barn att pröva på cigaretter. Tobaksförpackningarna utgör idag enligt all vetenskaplig evidens tillsammans med försäljningsställena tobaksbolagens främsta marknadsföringsplatser.

Tidiga fall om reklambegränsningar och TF

Argumentet att reklambegränsningar strider mot TF har framförts regelbundet av tobaksbolagen för att stoppa alla former av reklambegränsningar. Det började redan på tidigt 70-tal när det gällde införandet av stora varningstexter och varningsbilder som var de första reglerna. Hittills har dock riksdag och regering stått emot denna intensiva lobbypåverkan från tobaksbolagen och dess allierade. Som redan anförts har det sedan länge varit möjligt att ingripa mot utformningen av tobaksförpackningar. Det var innan tobakens skadeverkningar på hälsan visats vara så omfattande och allvarliga som dagens kunskapsläge visar. Då ingrep Konsumentombudsmannen och Marknadsdomstolen mot viss förpackningsdekor med stöd av marknadsföringslagen. Det handlade om en ny förpackning av märket L & M, som visade en bild av ett lövverk i starka höstfärger samt en man och en kvinna promenerande arm i arm. Vid denna tid hade det redan, genom avgöranden i marknadsdomstolen, utvecklats regler för tobaksannonser. KO anförde i ärendet som sin bestämda mening att ”de normer för cigarettannonsering som tidigare angivits” måste ”vara tillämpliga även på andra typer av marknadsföring för cigaretter, däribland bildreklam på cigarettpaket, cigarettkartonger och fönsterskyltar.

Marknadsdomstolens meddelade förbud för annonsering skulle eljest bli i det närmaste verkningslösa.” Marknadsdomstolen biföll KO:s yrkande, bl.a. med motiveringen att det ”ingalunda (kan) uteslutas att en dekorativ förpackning kan ha viss suggestiv effekt på icke-rökare”. Marknadsdomstolen fann således att förpackningsdekoren ifråga utgjorde ”otillbörlig marknadsföringsåtgärd i Marknadsföringslagens mening”, och slutet blev att denna utformning av förpackningstrycket förbjöds. Detta fall ger upphov till några intressanta observationer: Ingen av parterna i tvisten kom ens på tanken att TF på något sätt skulle skydda kommersiellt förpackningstryck. Inte ens tobaksbolaget i fråga försökte hävda något slags ”kommersiell yttrandefrihet” i ärendet. Tvärtom konstaterade bolaget självt att ”Marknadsföringslagens generalklausul är tillämplig på alla marknadsföringsåtgärder och anledning saknas såtillvida att göra skillnad mellan annonsering och förpackningsdekor”. Bolaget nämnde självt ”den vedertagna principen att reklamen inte får genom en suggestiv utformning locka till rökning eller leda till att konsumenterna bortser från hälsofaran.” Däremot hade bolaget i sin inlägga uppgett att importen till Sverige av L & M cigaretter av ekonomiska skäl inte skulle kunna fortsätta

om inte förpackningsdekoren ifråga godtogs. KO hävdade att påståendet inte borde tillmätas betydelse i ärendet. Detta slags ekonomiska argument mot regleringar framförs även idag ofta av tobaksindustrin. Men ännu idag, mer än 40 år efter beslutet i Marknadsdomstolen, säljs fortfarande L & M-cigarett i Sverige.

Dagens tobaksförpackningar – tobakbolagens främsta marknadsplats

Tobaksförpackningar med den slags dekor som nämnts ovan förekommer inte längre i Sverige. Men fortfarande, trots vissa begränsningar, är tobaksförpackningar utformade så att de är ägnade att vilseleda konsumenter och allmänhet beträffande tobaksbrukets skadeverkningar hälsan, samt att locka barn att börja med tobak. Många års konsumentundersökningar och andra beteendevetenskapliga analyser, gjorda av tobakbolagen i många länder, ligger till grund för dagens förpackningsdekor. Det handlar om att maximera förpackningsdekorens potential att uppnå rent kommersiella syften. Det har genom åren gjorts flera vetenskapliga undersökningar, även i Sverige, om dess suggestiva effekter. Vi vill kort belysa detta genom att fästa uppmärksamheten mot användningen av kulörta färger på tobaksförpackningar. I färgsättningen på paket används nästan genomgående en slags kod, där rött signalerar ”full-flavour” (dvs. högre halter av tjära, nikotin osv. i röken), medan vitt/gult signalerar lägre halter av dessa beståndsdelar, medan blått/grönt anger särskild smaksättning (främst mentol). Tobaksindustrin hävdar att färgsättningen endast är till för att konsumenten på säljstället lätt ska känna igen ”sitt” märke eller märkesvariant (det är sedan länge vanligt att ett och samma märke marknadsförs i såväl ”röd” som ”vit”, ”gul” eller ”blå” variant). I realiteten påverkar dock färgsättningen även kundens ”upplevelse” av produktens karaktär. Rött (som ofta kombineras med guld) signalerar att produkten är ”lyxig” och har ”hög status”, och dessa förpackningar har ofta andra statusmarkörer i form av heraldiska inslag, deviser etc. Vitt respektive gult (ofta i kombination med silver) signalerar att det handlar om en ”renare” och ”mindre hälsoskadlig” produkt, medan grönt och blått uppfattas stå för ”friskhet” och ”naturlighet”. Med andra ord riskerar de olika färgkoderna att t.ex. attrahera personer som söker lyx och status (och i synnerhet bland barn fungerar ofta en markör som står för ”tuffhet”, vuxenhet och egen ekonomi), att skapa en föreställning om att vissa märken är ”mindre skadliga” än andra, eller att antyda att vissa märken är mer ”naturliga” och ”miljövänliga” än andra. Även här kombineras färgsättningen ofta med andra inslag i dekoren (det finns t.ex. märken som bär texter som ”less smell” eller ”mindre odör”). Det är numer (alltsedan maj 2016) förbjudet att märka paket med uppgifter om mängden tjära, nikotin och kolmonoxid. Anledningen är dels att själva mängdangivelsen var vilseledande (värden som uppmätts vid maskinell ”rökning” i laboratorier avspeglar inte människors upptag av ämnen eftersom detta påverkas av sättet att röka i form av blossfrekvens, blossvolym, inhalationsgrad etc.), men också av att det inte har kunnat visas att ”svaga” cigarett skulle vara mindre hälsoskadliga än ”starka”. De vilseledande mängdangivelserna på paketen är borta men det falska budskapet om ”mindre skadliga” når ändå konsumenten genom färgsättningen på förpackningen. Det är mot denna bakgrund knappast förvånande att allt fler länder lagstiftar om strikta begränsningar för förpackningstrycket i form av neutrala tobaksförpackningar.

Tobaksfakta uppmanar regeringen att snarast gå vidare med förslaget om neutrala tobaksförpackningar och se till att Sverige kan leva upp till sina internationella och nationella åtaganden och inte låta frågan försvinna från dagordningen, vilket är precis vad tobaksbolagen och deras medarbetare just nu satsar omfattande resurser på. Det är hög tid att prioritera barnen och inte tobaksbolagens profit.

Stockholm den 1 december 2020

Göran Boëthius, ordförande

Margaretha Haglund, tobakspolitisk expert

Tobaksfakta – oberoende tankesmedja