

Lärare mot Tobak
Box 738
101 35 STOCKHOLM

BREV
2021-05-04

Justitieminister Morgan Johansson
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

för kännedom
Generaldirektör Johan Carlson
Folkhälsomyndigheten
171 82 Solna

Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten SOU 2020:45 – var försvann hänsynen till folkhälsan när det gäller neutrala förpackningar av tobaksprodukter?

Lärare mot Tobak är en ideell förening som är en del av nätverket Yrkesföreningar mot Tobak. Föreningen har som mål ett samhälle där tobaks- och nikotinanvändning inte längre är ett dominerande folkhälsoproblem. Föreningen har i sitt remissyttrande över SOU 2020:45, se [bilaga 1](#), framfört synpunkter på att ovanstående utredning inte lämnat något lagförslag som möjliggör krav på neutrala förpackningar för tobaksvaror, som är en viktig åtgärd för att framför allt påverka barn och tonåringar så att de inte börjar använda tobaks- eller nikotinprodukter samt att stödja tobaks- och nikotinanvändare som försöker sluta.

Lärare mot Tobak anser att regeringens direktiv, se dir. 2018:51, till kommittén i denna fråga inte har utretts tillräckligt allsidigt. Lärare mot Tobak krävde att regeringen omgående skulle vidta åtgärder för att se till att ett lagförslag som möjliggör neutrala tobaksförpackningar togs fram.

Sedan yttrandet lämnades har Lärare mot Tobak tagit del av arkiverade dokument från kommittén. Dessa dokument visar än mer tydligt att regeringen måste agera skyndsamt i denna fråga. Lärare mot Tobak vill ännu en gång påpeka vikten av att regeringen omgående vidtar åtgärder. **[kontrollera om något har gjorts]**

Frågor till justitieministern

Lärare mot Tobak ställer följande frågor till justitieministern:

- 1) Hur hanterade kommittén regeringens direktiv om *behov och lämpligt*? Utredningen tycks ha utgått från vad tobaks- och livsmedelsbranschen har för behov och vad de anser i frågan samt frågan om svårigheter i förhandlingsarbetet i EU, och inte utgått från vilka behov som kan finnas för att uppnå en bättre folkhälsa. – Vad anser justitieministern om detta?
- 2) Utredningen har inte redovisat i betänkandet vem som lämnat synpunkter till utredningen när det gäller förpackningar. Det är allvarligt eftersom fem företag inom tobaksindustrin har medverkat i ett samtal med företrädare för kommittén, deras uppfattningar har redovisats i betänkandet – utan att någon uppgift om att det varit företrädare för tobaksindustrin som medverkat i samtalet. Med tanke på kraven i artikel 5:3 i Tobakskonventionen är detta anmärkningsvärt, vilket även Folkhälsomyndigheten har påpekat i sitt remissvar, se bilaga 2. Detta kan även ha inneburit en osaklig och partisk påverkan, vilket kan vara i strid med grundläggande regler för statliga myndigheter om saklighet och opartiskhet som följer av grundlag. – Vad anser justitieministern om detta?
- 3) Kommittén har förutom de parlamentariska ledamöterna bestått av nästan enbart jurister. Inte heller har kommittén i vart fall dokumenterat någon undersökning av deluppdraget utifrån folkhälsoperspektivet. – Vad anser justitieministern om detta?
- 4) Lärare mot Tobak ifrågasätter om kommittén i frågan om förpackningar har utfört sitt arbete enligt regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Redovisning av utredningens arbete i betänkandet har betydelse för den remissbehandling som senare genomförts. Detta är allvarligt och åtgärder bör omgående vidtas för att skyndsamt se till att regeringens direktiv om förpackningar utreds på ett sakligt och opartiskt sätt. – Tänker justitieministern vidta några sådana åtgärder?

Bakgrund

Regeringens deluppdrag till kommittén om förpackningar var att analysera och överväga om det finns *behov av och är lämpligt att undanta förpackningar från tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde*, se dir. 2018:5.

2018-års tryckfrihets- och yttrandefrihetskommitté (Ju 2018:01)

Kommittén har bestått av företrädare för de politiska partierna i riksdagen och har letts av en ordförande som är justitieråd vid Högsta förvaltningsdomstolen. Sekretariatet har bestått av tre jurister. Det har funnits en sakkunnig och ett tiotal experter i utredningen och flertalet av dessa verkar också ha varit jurister. – Så bortsett från ledamöterna i kommittén förutom ordföranden, har det varit framför allt jurister som deltagit i arbetet. – Ingen expert på folkhälsofrågor eller förpackningars betydelse i det arbetet verkar ha medverkat på något sätt

eller ens tillfrågats av kommittén. – Kommittén har haft cirka två års tid för sitt uppdrag.

Företag och organisationer vid rundabordssamtalet den 4 oktober 2019

I kommitténs arbetsplan för andra året framgår att vissa *berörda näringslivsintressenter* kommer att bjudas in till ett seminarium eller ett rundabordssamtal. Den 26 augusti 2019 skickar utredningen en inbjudan med e-post till några organisationer och till några personligen. Det framgår inte hur urvalet av mottagare gjorts vare sig i betänkandet eller i utredningens dokumentation.

Av inbjudan framgår att kommittén var intresserade av att ta del av branschens synpunkter. Kommittén var särskild intresserad av följande frågeställningar:

- 1) Hur definierar branschen begreppet ”förpackning”? Vad omfattas av begreppet och hur kan det avgränsas?
- 2) Tryckfrihetsförordningen är avsedd att skydda ett fritt meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning. Hur ser branschen på förpackningars betydelse för ett fritt meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning? Finns det exempel på förpackningar som kan vara av särskilt betydelse i detta hänseende?

De företag och organisationer som deltog i rundabordssamtalet var följande angivna nedan i bokstavsordning, enligt anteckningarna från samtalet som daterats den 3 december 2019, se bilaga 3.

- British American Tobacco
- Livsmedelsföretagen
- Skruf Snus AB
- Svensk Handel
- Sveriges annonsörer
- Svenska Snustillverkarföreningen
- Svenska Tobaksleverantörsföreningen
- Svenskt Näringsliv
- Swedish Match
- Swedma/Alkoholgranskningsmannen

Således tio företrädare närvarande. Fem av dem företräder tobaksindustrin direkt och övriga fem företräder tobaksindustrin indirekt. Ingen företrädare för folkhälsa medverkar på mötet. De flesta företrädarna verkar vara jurister.

Anteckningar från rundabordssamtalet

Anteckningarna från mötet den 4 oktober 2019 har rubriken *Sammanfattning av framförda synpunkter*. Vilka företrädare som framfört vilken uppfattning anges inte. Exempelvis anges i första stycket *flera företrädare* men inte vilka. Det anges att *det finns en oro* utan att ange om det gäller alla företrädarna eller endast några av dem och i så fall vilka av dem.

Flera företrädare anser att det är svårt att utläsa av direktiven varför kommittén har fått detta uppdrag. Det finns en oro för att syftet är att öppna för neutrala förpackningar (s.k. plain packaging); och då kanske inte bara för neutrala

UTKAST 4 maj 2021

tobaksförpackningar utan även liknande reglering för andra produkter som idag ifrågasätts från vissa håll, t.ex. socker, kött och mjölkprodukter.

Det anges vidare i anteckningarna:

Vad gäller direktivens skrivningar om Sveriges förhandlingsarbete i EU framhålls att det förhållandet att tryckfrihetsförordningen kan ställa till problem i förhandlingsarbetet inte är skäl för att förändra vår grundlag. Uppfattningen är också att några större problem inte har förevarit. Företrädarna har inte fått intrycket av att Sverige har fått ge upp andra viktiga frågor i förhandlingarna, t.ex. när livsmedelslagstiftningen förhandlades. Men även om det mot förmodan skulle finnas behov av att ändra tryckfrihetsförordningen för att underlätta förhandlingarna i Bryssel är detta inte lämpligt. Den svenska grundlagen måste värnas, på samma sätt som andra länder värnar sina grundlagar i förhandlingarna. Sverige är inte unikt i det avseendet.

Därefter redovisas synpunkter om vad som kan betraktas som en förpackning och om tryckfrihetsförordningens tillämplighet på förpackningar. Ibland anges att *företrädarna framhåller* vilket kan uppfattas som att det gäller samtliga och ibland anges *ett par företrädare* utan att ange vilka deltagare som avses. Inga avvikande meningar antecknas eller redovisas i anteckningarna. Det ges exempel på miljö- och hälsorelaterad argumentation på förpackningar om glass, alkohol och bröd. Det anges att politiska partier delar ut tablettaskar med politiska budskap. Inga exempel från tobaksområdet lämnas.

När det gäller tobakslagstiftning och livsmedelslagstiftningen som reglerar snus, anges att dessa förpackningar på ett omfattande och detaljerat sätt reglerar vad som ska stå på förpackningar och vad som inte får finnas med.

Eftersom förpackningsytan går att reglera på dessa långtgående sätt redan idag saknas enligt branschen behov av att undanta förpackningar från tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde. Ett sådant undantag kan endast vara motiverat om man vill införa ett totalförbud mot egen utformning av förpackningen, t.ex. genom krav på plain packaging. Det bör dock betonas att det ännu inte har avgjorts om sådana krav är tillåtna enligt viss internationell reglering. (s. 4)

Att tobaksindustrin inte ser något behov av neutrala förpackningar är inte förvånande, det är förväntat. Men behovet av att minska marknadsföringen mot konsumenter, inte minst ungdomar, förs över huvudtaget inte fram. Inte något om behov av neutrala förpackningar för att främja folkhälsan.

Om företrädaren för industrin och inte minst tobaksindustrin fått lämna sina synpunkter borde även andra intressenter fått lämna sina synpunkter på behov och lämplighet av neutrala förpackningar. Det vore rimligt och skulle dessutom följa de krav på opartiskhet som gäller för statliga myndigheter enligt grundlag.

Mötet redovisas summariskt i betänkandet utan att det anges vilka organisationer som deltog i mötet, och det framgår inte heller vem som fört fram vad, se SOU 2020:45 s. 296-297 [bilaga 4](#).

Möten med kommittén och experter

Vid möte den 14 oktober 2019 med experterna lämnar en av sekreteraren information om rundabordssamtalet *med representanter för näringslivet den 4 oktober angående förpackningars grundlagsskydd*. Vid kommittésammanträdet

den 13 december 2019 föredras och diskuteras innehållet i PM 32 om möjliga handlingslinjer samt PM 34 med anteckningar från rundabordssamtalet den 4 oktober 2019.

I kommitténs protokoll från möten med kommittén och experterna, som hålls separerade från varandra, anges endast när de promemorior som framtagits av sekretariatet föredras av sekreterarna och att de diskuteras under mötena. I protokollen anges inte något om hur diskussionen gick eller vad som framfördes under dessa möten.

Exempel på information på tändsticksaskar från ett tobaksbolag

En företrädare för ett tobaksbolag som medverkat på rundabordssamtalet skickar den 5 november 2019 in exempel på förpackningar med opinionsbildande budskap som kan *tänkas utnyttja TF:s skydd* och publicerade på tändsticksförpackningar med följande text:

- Det måste löna sig att arbeta - folkpartiet
- Ett Sverige i bättre balans - centern
- För Ungern (Stiftelsen Solstickan och Ungernhjälpen)
- NEJ TILL PRIVATISERING AV TELEVERKET (Statsanställdas förbund)
- Fler kvinnor i politik (Fredrika Bremer-förbundet)
- Ingemar Stenmark: Spola kröken – man dricker lite mindre och mår mycket bättre
- Eva Olsson: Spola kröken – man dricker lite mindre och mår mycket bättre
- ”Det finns ingen anledning till dramatiseringen och oro inför brottsutvecklingen.” Justitieministern Lennart Geijer 1972*
- ”Vi vill ha arbete åt alla vuxna och kollektiv omsorg om barnen. Därmed har vi gjort upp med begreppet valfrihet.” Lisa Mattsson, ordf. i socialdemokratiska kvinnoförbund 1972*
- ”Steg för steg skall vi socialisera i samhället, men vi skall inte basunera ut det på gator och torg där det lätt kan missförstås.” Finansminister Gunnar Sträng 1969*
- ”Den äldre lärargenerationen måste nog dö ut innan vi får en riktigt ny skola.” Kyrkominister Alva Myrdal 1970*

*Askar med citat av socialdemokrater visste han inte vem som använt, men han antog att det var någon part som var avogt inställd till Socialdemokraterna.

De exempel företrädaren skickade in verkar vara från 1970-talet och tändsticksaskar känns inte som en frekvent metod för opinionsbildning år 2021, inte minst med tanke på den plats sociala medier har i dag. Några modernare exempel på opinionsbildning på förpackningar återfinns inte i utredningens material.

PM 32, Förpackningars grundlagsskydd, möjliga handlingslinjer, fas 2, kommittésammanträde (2019-12-03)

I en av kommitténs promemorior redovisas hur förpackningar kan definieras och argument för och emot att förpackningar fortsättningsvis ska omfattas av tryckfrihetsförordningen eller inte. 13 argument anges för och lika många emot en förändring. Endast en gång nämns folkhälsoaspekter som en del av ett argument mot att förpackningar fortsatt omfattas av tryckfrihetsförordningen, s. 13-17, se bilaga 5. Avslutningsvis sammanfattas promemorian så här,

Kommittén behöver ta ställning till om huruvida förpackningar ska omfattas av tryckfrihetsförordningen på samma sätt som idag eller om förändringar bör ske – och i så fall vilka. Vid en sådan bedömning måste värdet av tryckfrihetsförordningens skydd ställas mot de problem som dess tillämplighet kan medföra och det förhållandet att grundlagsskyddets värde kan urholkas om skyddet träffar långt utanför det tänkta tillämpningsområdet. (s. 28)

Det som anges under *Sammanfattning* är tendentiöst skrivet mot bakgrund av hur promemorian är utformad. Det verkar som om man bortsett från de argument som talade för en förändring och helt bortser från den betydelsen en förändring av tryckfrihetsförordningen kan få för folkhälsan.

Betydelse inom veterinärmedicinska området?

Sekretariatet har sökt efter exempel från det veterinärmedicinska området till att förpackningar borde undantas från tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde. I ett e-postmeddelande skriver en av sekreterarna så här:

Ett av flera skäl för detta skulle kunna vara de problem som förpackningarna ibland ställer till det i EU-samarbetet. Eftersom samma grundlagsskydd gäller för förpackningar som för tidningar och böcker kan EU-reglering som t.ex. innebär detaljreglering av vad som ska stå på förpackningarna (eller att det bara får finnas viss information och ingen annan) eller förhandsgranskning av innehållet (vilket strider mot TF:s censurförbud) vara svårt att förena med den svenska grundlagen. (E-postmeddelande 2019-04-17 från sekretariatet)

Kanske har kommittén sett detta som det stora skälet för utredningen att undersöka? Problem i EU-samarbetet? Inte minst mot bakgrund av det stora antalet jurister som deltar och frånvaro av experter på folkhälsoarbete gör att man kan tänka sig det. Det finns inte någon dokumentation om att sekretariatet har sökt någon annan uppgift om neutrala förpackningar. Någon annan fråga om förpackningar har vi inte sett från kommittén förutom rundabordssamtalet.

Betänkandet

I betänkandet redovisas utredningens övervägande om grundlagsskyddet för förpackningar på 24 sidor av betänkandets 501 sidor, se s. 279–302. Om att en förpackning kan ha text som kan omfattas av tryckfrihetsförordningens ändamål anförs följande:

Även om förpackningar främst har andra syften än de som tryckfrihetsförordningen främst avser att skydda kan det alltså på förpackningarna förekomma yttranden som omfattas av tryckfrihetsförordningens ändamål. Ett exempel kan vara s.k. livsstilskommunikation som kan förekomma på förpackningar, t.ex. information om näringsidkarens engagemang i klimatfrågan

eller sociala frågor. Det kan också vara fråga om ren opinionsbildning, som när politiska partier låter trycka upp tablettaskar med politiska budskap. Det skulle också kunna vara fråga om en näringsidkare som själv vill uttrycka en politisk åsikt på förpackningen.

Det förekommer alltså yttranden på förpackningar som omfattas av tryckfrihetsförordningens ändamål och för vilka det även fortsättningsvis kan anses motiverat med ett starkt grundlagsskydd. (SOU 2020:45 s. 298)

Kommittén lyfter här fram livsstilskommunikation på förpackningar som klimatfrågor och sociala frågor samt tablettaskar med politiska budskap. Det nämns inte att det är företrädare för tobaksindustrin som kan ha lyft fram dessa uppfattningar, inte heller hur tobaksindustrin vill använda förpackningarna. Mot bakgrund av hur mycket information som i dag sker digitalt i sociala medier, är det fånigt av kommittén att lyfta fram tablettaskar för politiska budskap.

Dessutom har kommittén inte redovisat någon jämförelse med länder som har infört krav på neutrala förpackningar när det gäller förpackning av tobak, och vilka erfarenheter som dessa länder har haft av detta. Vilket är en vanlig utredningsåtgärd när liknande frågor har hanterats i andra länder.

Tobakskonventionen

Regeringen anger inte i direktivet till utredningen att kommittén ska samråda med Folkhälsomyndigheten eller andra intressenter när det gäller förpackningar, vilket inte utesluter att kommittén kan genomföra sådana möten.

Direktiven innehåller inte någon upplysning om att *Vid kontakter med representanter för tobaksindustrin ska särskilt Sveriges skyldigheter enligt artikel 5.3 i WHO:s ramkonvention om tobakskontroll respekteras*. Vilket lämnats i direktiven till en särskild utredare om en översyn av vissa frågor på tobaksområdet, se dir. 2020:9. Denna utredning handläggs inom Socialdepartementet. Kanske att regeringen inte såg framför sig att kommittén skulle ha kontakter med representanter för tobaksindustrin? Oavsett om regeringen lämnat en upplysning eller inte om detta, så är det kommitténs ansvar att följa tobakskonventionen.

Folkhälsomyndigheten har påpekat att kommittén har hämtat in synpunkter från näringsliv och branschorganisationer utan att ange vilka synpunkter de har lämnat, vilka de borde ha gjort enligt Tobakskonventionen artikel 5. 3. Denna artikel finns för att skydda länders folkhälsopolitiska arbete från tobaksindustrins inflytande, se Folkhälsomyndighetens remissyttrande bilaga 2.

När parterna fastställer och genomför sin folkhälsopolitik i fråga om tobakskontroll skall de, i enlighet med nationell lagstiftning, agera för att skydda denna politik från påverkan av kommersiella och andra intressen inom tobaksindustrin. (artikel 5.3 Tobakskonventionen)

Lärare mot Tobak instämmer i Folkhälsomyndighetens uppfattning i deras remissvar. Se mer i guidelines till artikeln 5.3 Tobakskonventionen [bilaga 6](#).

Förutom att kommittén har brutit mot Tobakskonventionen har detta även medfört att utredningens arbete inte har utförts sakligt och opartiskt i enlighet med krav i grundlag.

Avslutningsvis

Vi anser att det är mycket beklagligt att kommittén så bristfälligt utfört regeringens uppdrag i frågan om förpackningar.

Vi delar Folkhälsomyndighetens uppfattning att det är viktigt att det utreds vidare om neutrala förpackningar avseenden tobaksvaror ska eller inte ska omfattas av tryckfrihetsförordningen.

Vi vill samtidigt inte att detta ska försena frågan ytterligare. Frågan har nu fördröjts av kommittén i två år och sedan av remissbehandlingen, så frågan har tappat nästan tre år på denna hantering. Regeringen måste därför agera ytterst skyndsamt för att en eventuell lagändring ska kunna föreslås innan nästa val. Annars fördröjs ändringen ytterligare fyra år med tanke på de regler som gäller vid ändring av grundlag.

För Lärare mot Tobak

Ingrid Talu
ordförande
E-post: ingrid.talu@gmail.com

- ./ Lärare mot Tobaks remissvar SOU 2020:45, bilaga 1.
- ./ Folkhälsomyndighetens remissvar SOU 2020:45, 2020-12-03, bilaga 2.
- ./ Rundabordssamtal om förpackningars grundlagsskydd den 4 oktober 2019 kl. 10.00-11.40, anteckningar, bilaga 3.
- ./ Utdrag ur SOU 2020:45 s. 296–297, bilaga 4.
- ./ Utdrag ur PM 32, Förpackningars grundlagsskydd, möjliga handlingslinjer, fas 2, kommittésammanträde (2019-12-03), s. 13–17, bilaga 5.
- ./ Guidelines for implementation of Article 5.3 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control, bilaga 6.