

# Retten til mat og frihet fra fedme

## Sammendrag

Økt forekomst av fedme blant barn og unge verden over er blitt satt i sammenheng med målrettet markedsføring av usunne næringsmidler mot disse aldersgruppene. Forbrukerorganisasjoner og mange stater ønsker forbud mot slik markedsføring. De kommersielle aktørene stiller seg kritisk til dette og foretrekker selv pålagte retningslinjer. De internasjonale menneskerettighetene, deriblant retten til mat og retten til helse, gir grunnlag for å lovregulere kommersiell atferd som påvirker helse og ernæringsstatus negativt. Den økende erkjennelsen av at menneskerettighetene forplikter stater til effektive tiltak mot fedme og fedmerelaterte sykdommer, vil kunne åpne for mer systematisk bruk av menneskerettighetene i beskyttelse og fremme av folkehelsen generelt.

Oppgitte interessekonflikter: Ingen

**Siri Damman**

siri.damman@medisin.uio.no

**Wenche Barth Eide**

Avdeling for ernæringsvitenskap  
Universitetet i Oslo  
Postboks 1046 Blindern  
0316 Oslo

Fedme er i ferd med å bli et alvorlig helseproblem blant barn og unge verden over (1). En medvirkende årsak er markedsføringen av energitette, næringsfattige matvarer og drikker til disse aldersgruppene (2, 3). Både i Norge og internasjonalt pågår det nå en debatt om hvordan stater og kommersielle aktører skal forholde seg til dette. Bør man overlate til næringsmiddelindustrien og reklamebransjen å ta samfunnsansvar i forhold til markedsføring som kan true folkehelsen? Eller bør det utvikles lover og regelverk som setter klare grenser for hva slags markedsføring samfunnet kan tillate?

De siste årene har stadig flere næringslivsaktører tatt i bruk frivillige etiske atferdskoder som retningslinjer for sitt arbeid. Slike atferdskoder fremmes også av den mektige International Chamber of Commerce, som er en internasjonal interesseorganisasjon for næringslivet. Strategisk selvregulering vil kunne forhindre den mest villedende eller på andre måter støtende reklamen, og ansvarlig markedsføring forventes å øke myndighetenes og forbrukernes tillit til næringsmiddelindustrien (4). Men fungerer selvregulering så godt fra et folkehelse-synspunkt at det kan erstatte offentlig regulering? Hvor mye ansvar kan myndighetene overlate til markedsaktører som tross alt må bruke markedsføring for å øke salget av sine produkter?

Denne utviklingen kan ses i sammenheng med en samfunnspolitisk trend der staten mister eller frasier seg reguleringsmakt og økonomiske aktører får stadig mer innflytelse. I noen internasjonale fagfora har ønsket om sterkere statlige reguleringer økt interessen for de internasjonale konvensjonene om økonomiske og sosiale menneskerettigheter. Det gjelder særlig den bindende internasjonale Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) fra 1966. Så mange som 155 (av i alt 192) land har tiltrådt denne, og derved påtatt seg forpliktelser blant annet i forhold til befolkningens helse og levestandard. Dette legger føringer for nasjonal lovgivning og utforming av politiske retningslinjer, og gjør at menneskerettighetene kan brukes som brekkstang overfor myndighetene når man argumenterer for

statlige folkehelse-tiltak (5). Det innebærer også at «rettighetshaverne» kan holde staten ansvarlig for å oppfylle forpliktelsene den har påtatt seg.

Siden næringsmiddelindustriens selvregulering ikke forhindrer at barn øker inntaket av usunne produkter (4), er det behov for statlige reguleringer. Utgangspunktet for denne kronikken er retten til fullgod mat og retten til helse som ble etablert allerede i Verdenserklæringen om menneskerettighetene fra 1948 og videre utformet i den Internasjonale konvensjonens artikkel 11 og 12. Flerårig arbeid fra forskere, blant annet i Norge (6), FN-organer og frivillige organisasjoner har ført til at man har utredet og konkretisert hva man forstår med retten til mat og de tilhørende statlige forpliktelsene. Også hva som ligger i retten til helse er etter hvert blitt nærmere klargjort.

«Retten til mat» forstås av mange som begrenset til retten til frihet fra sult og underernæring. Mens dette fortsatt er en del av bildet, har fedmeproblematikken økt interessen for også å snakke om «retten til frihet fra fedme». Denne siden av feilernæring kan utledes fra retten til mat og fra retten til helse. Retten til mat innebærer retten til et trygt, kulturelt akseptabelt og ernæringsmessig fullgodt kosthold, mens retten til helse innebærer «retten til den høyest oppnåelige helsestandard».

## Statens ansvar

Men hva blir da statens ansvar? Som «traktatpartner» har staten det endelige ansvaret for at rettighetene i en konvensjon sikres. Innholdet i konvensjonen skal innarbeides i landets lovverk og legge føringer for utforming av nasjonal politikk på dette området. Staten skal også utarbeide nasjonale handlingsplaner som sikrer virkeliggjøringen av retten til mat og retten til helse. Staten skal *respektere, beskytte og oppfylle* folks rettigheter. Å *respektere* retten til mat og helse innebærer først og fremst at Staten ikke selv undergraver disse rettighetene. *Beskytte* betyr å påse gjennom lover, forskrifter og tilsyn at verken statlige eller ikke-statlige aktører og tiltak representerer noen trussel. Epidemiologiske data må legges til grunn for vurderingen av hva som kan være helseskadelig. Staten skal også *oppfylle* folks rettigheter gjennom tilrettelegging. Folkehelse-tiltak kan fremmes gjennom lovfestede tiltak, helsefremmende politikk og handlingsplaner. Der det er nødvendig, er staten ansvarlig for å *skaffe til veie* nødvendige varer eller tjenester, blant annet gjennom so-



Små barn lar seg lett påvirke av reklame – også for usunn mat og drikke. Illustrasjonsfoto Scanpix Creative/SCANPIX

siale sikkerhetsnett som fanger opp dem som av ulike grunner ikke kan ivareta egne behov.

Det er særlig forpliktelsen til å beskytte som legger føringer for ulike sider av statens rolle i forhold til næringsmiddelindustrien og dens innvirkning på folkehelsen. Retten til å være fri fra fedme innebærer retten til helsefremmende tiltak. Staten skal sørge for gode behandlingsinstitusjoner, men skal også arbeide forebyggende. Forpliktelsene innebærer derfor også å regulere kommersielle aktørers atferd og tiltak som kan ha negativ innflytelse på folkehelsen. Da må fremstilling og markedsføring av helseskadelige nærings- og nytelsesmidler kunne reguleres og om nødvendig avverges.

### Retten til mat i Norge

Norge tiltrådte ØSK-konvensjonen i 1976. Med menneskerettsloven av 1999 ble ØSK-konvensjonen del av norsk lov, noe som burde tilsi en mer aktiv bruk av menneskerettighetene i utformingen av norsk politikk.

Retten til fullgod mat er aktuell også i Norge. Underernæring og mangelsykdommer kan ramme sårbare grupper som hjemmeboende eldre og funksjonshemmede, eller narkomane og alkoholikere som bruker pengene de har på behov som oppleves som sterkere. For eldre på institusjoner kan det være vanskelig å spise nok hvis dårlige tenner, sykdom, nedsatt smakssans eller depre-

sjon hemmer matlysten. Økonomiske nedskjæringer kan føre til at ansatte ikke har tilstrekkelig tid til å bistå de eldre ved måltidene og oppmuntre dem til å spise. I et retten-til-mat-perspektiv er myndighetene ansvarlig for å legge til rette for at slike sårbare grupper får et fullverdig kosthold. Mens mens underernæring langt på vei kan løses gjennom økte midler til velferdsstatens institusjoner, er statens rolle i forhold til overernæring og fedme mer mangesidig.

### Reguleringer i forhold til matvareindustrien

Ingen særbestemmelser i norsk lovverk beskytter barn mot kommersielt press, med unntak av kringkastingslovens forbud mot reklame mot barn. Barne- og likestillingsdepartementet har ansvar for markedsføringsloven. Forbrukerombudet håndhever denne loven og har utarbeidet egne retningslinjer for reklame rettet mot barn. Departementet foreslår i utkast til ny markedsføringslov å innføre særregler for beskyttelse av barn og unge som utsettes for stadig mer aggressiv markedsføring. Likevel vil forbud mot markedsføring av «skrapmat» rettet mot barn ikke bli foreslått i denne omgang grunnet vanskelige juridiske avgrensninger og muligheten for at det ikke hører hjemme i denne loven.

I diskusjonen sier reklamebransjen og næringslivet i Norge seg fornøyd med dagens ordninger og ønsker ikke lovbegrensninger.

De vil derimot gjerne pålegge seg selvreguleringer. Forbrukerne, Barne- og forbrukerombudet, Forbrukerrådet og Mattilsynet uttrykker ønske om et høyt nivå av beskyttelse av barn. Forbrukerombudets kartlegging av fjernsynsreklame for usunne matvarer sendt i forbindelse med populære TV-programmer for barn og unge, viste at denne markedsføringen utgjorde en anelig del av fjernsynsreklamen. Forbrukerrådet har tatt initiativ til å utarbeide en avtale med næringsmiddelbransjen om restriksjoner på markedsføring av mat og drikke overfor barn og unge. Det vil dreie seg om et frivillig regelverk der bransjen kan bidra til å utforme innholdet.

Forbrukerombudet ser frivillige bransjeretningslinjer som viktige og mener at man kan oppnå vel så gode resultater ved forhandlinger med bransjen som gjennom lov-pålagte begrensninger. Ombudet ser likevel behovet for lovregler som et ris bak speilet og mener regler nedfelt i lovverket virker normgivende gjennom å synliggjøre hensyn som må ivaretas (7).

### Regulering av næringsmiddelindustrien internasjonalt

Internasjonale fagmiljøer ønsker nå å iverksette tiltak mot aggressiv markedsføring av usunne produkter mot barn og unge. En studie fra Storbritannia viser at det reklameres

mest for usunne produkter, og at barns inn- tak påvirkes av denne reklamen (8). The Institute of Medicine (IOM) i USA fastslår at slik markedsføring har negativ innvirkning på barns kosthold og helse. IOM foreslår derfor at alle statlige virkemidler, inkludert lovregulering, tas i bruk for at barn skal få et sunnere kosthold (4).

Noen land er foregangsland: England forbyr markedsføring av mat med høyt fett-, sukker- eller saltinnhold når barneprogrammer vises på fjernsyn. Quebec i Canada har siden 1980 hatt totalforbud mot markedsføring til barn under 13 år (2, 7). I Brasil foregår det nå en høring i forbindelse med et liknende forslag. I Sverige og i Finland har det vært mye oppmerksomhet om reklame for usunne næringsmidler (7). Også i EU-regi diskuteres tiltak mot markedsføring mot barn. Den europeiske forbrukerorganisasjonen er en forkjemper for strengere reguleringer (9). Her har industrien drevet aggressiv lobbying mot lovregulering. Det samme gjelder Australasia og Nord-Amerika. Antallet selvpålagte retningslinjer øker, men siden disse «bransjekodeksene» ikke er forankret i landets lover, gir de liten mulighet for eksternt kontroll eller straff om det har skjedd overtredelser. Konsumentene kan bruke forbrukermakten sin til å straffe markedsaktører gjennom boikott. Dette vil likevel aldri bli like effektivt som lovpålagte forbud.

Innenfor FN-systemets permanente komité for ernæring, SCN, har man diskutert markedsføring til barn i lys av barn og unges rettighet til et fullgodt kosthold og til frihet fra fedme og relaterte sykdommer (10). Blant annet er relevante FN-organer anmodet om å utvikle en rettighetsbasert atferdskode for markedsføring mot barn og unge, mens statlige myndigheter oppfordres til å utarbeide regelverk for slik markedsføring. En spesiell arbeidsgruppe (taskforce) vil bygge videre på rettighetsperspektivet i arbeidet med denne problematikken.

Et møte om markedsføring av usunne mat- og drikkeprodukter til barn ble organisert av WHO's Europa-kontor i Oslo i mai 2006. Dette møtet slo fast at slik markedsføring må knyttes til forpliktelsene i ØSK-konvensjonen og FN's barnekonvensjon. 53 europeiske helseministre samlet av WHO i Istanbul signerte i september 2006 et «Charter mot fedme». I dette etterspørres vedtak om reguleringer av kommersielt markedsførte energitette og næringsfattige matvarer og drikker, særlig til barn (11), men uten å trekke inn rettighetsperspektivet. Et møte om fedme i Sidney i september 2006 organisert av International Obesity Taskforce resulterte derimot i «Sydney-prinsippene» som bygger på barns rett til et fullverdig kosthold. Disse prinsippene inkluderer lovregulering av markedsføring og et reklamefritt miljø for barn, regulering av internasjonale og globale medier, og mulighet til å evaluere, overvåke og straffe overtredelser.

## Ytringsfrihet

FN har erklært menneskerettighetene – økonomiske, sosiale, kulturelle, politiske og sivile – som universelle, udelelige, og gjensidig avhengige. De må alle forstås i relasjon til hverandre. Det er en klar sammenheng mellom retten til mat og retten til helse. Dessuten vil retten til ytringsfrihet være viktig for sikring av retten til mat.

Men situasjoner kan også oppstå der rettigheter står mot hverandre og må balanseres i forhold til hverandre. Forsøkene på å begrense og regulere markedsføring av usunne næringsmidler til barn og unge vil kunne oppfattes som om retten til mat og retten til helse står i motsetningsforhold til retten til ytringsfrihet. Ytringsfriheten gjelder de fleste offentlige utsagn og normalt også reklame. Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter slår imidlertid fast at utøvelsen av ytringsfriheten medfører særlige forpliktelser og ansvar og derfor kan gjøres til gjenstand for lovpålagte begrensninger. Slike begrensninger kan gjøres gjeldende blant annet av hensyn til folkehelsen. Dette åpner for lovbestemt begrensning av markedsføring i tilfeller der folkehelsen står i fare.

## Konklusjon og utfordringer

Det er fremdeles få land som regulerer markedsføring av usunn mat og drikke mot barn og unge. En mektig næringsmiddelindustri argumenterer for frivillige bransjeretningslinjer og det krever sterk politisk vilje til å utfordre den. Siden menneskerettighetene gir folkerettslig og moralsk kraft til argumentene for regulering i folkehelsens tjeneste, vil retten til frihet fra fedme kunne bli et viktig argument for lovbasert regulering. Det vil gi mulighet for å evaluere og overvåke kommersielle aktører og straffe overtredelser.

## Litteratur

1. Wang Y, Lobstein T. Worldwide trends in childhood overweight and obesity. *Int J Ped Obesity* 2006; 1: 11–25.
2. WHO. Marketing of food and non-alcoholic beverages to children. Report of a WHO Forum and Technical Meeting. Oslo, Norway, 2–5 May 2006. [www.who.int/dietphysicalactivity/publications/Oslo%20meeting%20layout%2027%20NOVEMBER.pdf](http://www.who.int/dietphysicalactivity/publications/Oslo%20meeting%20layout%2027%20NOVEMBER.pdf) (12.4.2007).
3. Institute of Medicine of the National Academies. Overview of the IOM report on food marketing to children and youth: threat or opportunity? Fact Sheet. 2005. [www.iom.edu/Object.File/Master/31/337/KFM%20overview.final.2-9-06.pdf](http://www.iom.edu/Object.File/Master/31/337/KFM%20overview.final.2-9-06.pdf) (12.4.2007).
4. Hawkes C. Self-regulation of food advertising: what it can, could and cannot do to discourage unhealthy eating habits among children. *Nutr Bull* 2005; 30: 374–82.
5. Senter for menneskerettigheter. Helse og menneskerettigheter. Temanummer. *Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter* 2006; 4.
6. Oshaug A, Eide WB. The long process of giving content to an economic, social and cultural right: twenty-five years with the case of the right to adequate food. I: Bergsmo M, red. *Human rights and criminal justice for the downtrodden. Essays in honour of Asbjørn Eide*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2003: 325–70.

7. Barne- og likestillingsdepartementet. Diskusjonsmøter – beskyttelse av barn og unge i markedsføringsloven. Referat 25.5. 2005 (og 29.11. 2005). [www.odin.no/bld/norsk/tema/forbrukernytt/%2030007816/004061-990070/dokbn.html](http://www.odin.no/bld/norsk/tema/forbrukernytt/%2030007816/004061-990070/dokbn.html) (17.12.2006).
8. Hastings G, Stead M, McDermott L et al. Review of research on the effects of food promotion to children. Final Report. Prepared for the Food Standards Agency. Centre for Social Marketing 2003. [www.foodstandards.gov.uk/multimedia/pdfs/foodpromotiontochildren1.pdf](http://www.foodstandards.gov.uk/multimedia/pdfs/foodpromotiontochildren1.pdf) (12.4.2007).
9. Television Without Frontiers: Our children's health at stake! Bureau Européen des Unions de Consommateurs. Pressemedie 29.11.2006. (<http://docshare.beuc.org/docs/9/PNKBFHEACPPNGCDJFPJADKENPDBN9DBGAY9DW3571KM/BEUC/docs/DLS/2006-00931-01-E.pdf>) (9.12.2006).
10. United Nation System Standing Committee on Nutrition. SCN. Joint Statement by the Working Groups on Nutrition, Ethics and Human Rights/ Nutrition Throughout the Life Cycle on the human right of children and adolescents to adequate food and to be free from obesity and related diseases: the responsibilities of food and beverage corporations and related media and marketing industries. Geneva, March 2006. ([www.unsystem.org/scn/Publications/AnnualMeeting/SCN33/Joint%20Statement%20WG%20NEHR%20&%20Life%20Cycle.doc](http://www.unsystem.org/scn/Publications/AnnualMeeting/SCN33/Joint%20Statement%20WG%20NEHR%20&%20Life%20Cycle.doc)) (9.12.2006).
11. WHO. European Charter on counteracting obesity. WHO European Ministerial Conference on counteracting obesity. Diet and physical activity for health. World Health Organization 16 November 2006. ([www.euro.who.int/Document/E89567.pdf](http://www.euro.who.int/Document/E89567.pdf)) (7.12.2006).

*Manuskriptet ble mottatt 11.12. 2006 og godkjent 12.4. 2007. Medisinsk redaktør Michael Bretthauer.*