

Handläggare
Johan Sundman
08-508 260 27**Till**
Trafiknämnden
2017-12-14

Utomhusreklam på stadens mark. Etiska riktlinjer

Förslag till beslut

1. Trafiknämnden godkänner för egen del kontorets förslag till etiska riktlinjer i enlighet med detta tjänsteutlåtande.
2. Trafiknämnden beslutar att kontoret årligen ska inbjuda reklambranschens aktörer och andra intresseorganisationer till en dialog rörande dessa frågor. Dialogen ska redovisas till trafiknämnden.
3. Trafiknämnden hemställer till kommunfullmäktige att godkänna förslaget till etiska riktlinjer för utomhusreklam i enlighet med detta tjänsteutlåtande.

Jonas Eliasson
FörvaltningschefFredrik Alfredsson
AvdelningschefCecilia Wallenius
Enhetschef**Trafikkontoret**
TillståndFleminggatan 4
Box 8311
104 20 Stockholm
Telefon 08-508 260 27
Växel 08-508 272 00
johan.sundman@stockholm.se
trafikkontoret@stockholm.se
Org nr 212000-0142
stockholm.se

Sammanfattning

Trafiknämnden har fått i uppdrag av kommunfullmäktige att implementera etiska riktlinjer för den utomhusreklam som visas på reklamvitriiner som finns uppställda på stadens mark. Efter samråd med branschens företrädare, stadens juridiska avdelning samt andra intressenter konstaterar trafikkontoret att det finns tveksamheter med att staden fastställer särskilda, egna etiska regler för reklam.

Efter samråd med olika aktörer och analys av branschens existerande riktlinjer menar kontoret att dessa riktlinjer svarar mot de synpunkter och önskemål som framförts. Branschorganisationen Reklamombudsmannen utövar kontroll och har sanktionsmöjligheter utgående från dessa riktlinjer. För att ytterligare försäkra sig om att de etiska riktlinjerna följs avser kontoret att genomföra årliga avstämningar med företagen. Kontoret avser också att i samtliga kontrakt och upplåtelse skriva in att reklam som bryter mot Reklamombudsmannens riktlinjer skall tas bort inom 24 timmar om kontoret så kräver.

Bakgrund

Vid trafiknämndens sammanträde den 2016-02-04 fick trafikkontoret i uppdrag att ta fram etiska riktlinjer för stadens reklam och återkomma till nämnden i frågan. Även i stadens budget för 2017 uppdrogs till trafiknämnden att implementera etiska riktlinjer för reklam som ska gälla på alla reklamplatser staden ansvarar för.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av trafikkontoret. Det har därutöver genomförts ett externt seminarium där förslag till etiska riktlinjer diskuterades. Deltagande på seminariet var dels tjänstemän från trafikkontoret samt representanter från Sveriges Annonsörer, Sveriges Kvinno-lobby samt föreningen Huskurage. Dessa organisationer samt stadsledningskontorets juridiska avdelning har även fått ett första förslag till etiska riktlinjer för synpunkter. Inkomna synpunkter återfinns i bilaga 1.

Gällande regelverk och exempel från omvärlden

Lagstiftning, EU-direktiv och annan reglering

I dag regleras vad man får göra reklam för och hur den får utformas. Svensk lag och EU-direktiv begränsar till exempel reklam för alkohol, tobaksvaror och receptbelagda läkemedel. Det kan noteras att utomhusreklam har striktare begränsningar än övriga medier vad gäller reklam för alkoholhaltiga drycker. I övriga media får reklam för både vin och öl förekomma, så länge det är i sammanhang som inte vänder sig till minderåriga och under förutsättning att reklamen förses med varningstext. Eftersom utomhusreklam når alla hela tiden, även barn och ungdomar, har domstolsutslag fastställt att alkoholreklam inte är tillåtet utomhus.

Förutom lagstiftning och EU-direktiv styrs reklambranschens aktörer av Internationella Handelskammarens (International Chamber of Commerce, fortsättningsvis kallat ICC) regler för Reklam och Marknadskommunikation. ICC har under många år

varit normgivande för hur god marknadsföring och reklam skall utformas. ICC skriver i förordet till sitt regelverk att den syftar till att säkerställa att all reklam ska vara ”hederlig, laglig, vederhäftig och fri från stötande inslag”. Det finns inga straff eller förbud, utan regelverket bygger på självreglering.

I artikel fyra i ICC:s regler fastställs bland annat att

”Marknadskommunikation ska respektera mänsklig värdighet. Marknadskommunikation får inte uppamma eller överse med någon form av diskriminering, inbegripet sådan som hänför sig till ras, nationalitet, härkomst, religion, kön, ålder, funktionsnedsättning eller sexuell läggning.”

I Sverige är det den fristående stiftelsen Reklamombudsmannen som kontrollerar att ICC:s regler följs. De har vidareutvecklat ovanstående artikel och prövar könsdiskriminerande reklam utifrån tre kriterier.

- ”1. Reklam som framställer kvinnor eller män som rena sexobjekt och som kan anses kränkande (objektifierande reklam).
2. Reklam som visar en stereotyp bild av könsrollerna och som därigenom framställer kvinnor eller män på ett nedvärderande sätt (schabloniserande reklam).
3. Reklam som på något annat nedvärderande sätt är uppenbart könsdiskriminerande för kvinnor eller män.”

Ärenden prövas i Reklamombudsmannens opinionsnämnd med ledamöter som företräder bransch- och konsumentintressen, sakkunniga inom reklamområdet samt juridisk expertis. Reklamombudsmannens opinionsnämnd har inte några tvingande sanktioner, utan verkar genom rekommendationer på samma sätt som Allmänna reklamationsnämnden (ARN). Enligt uppgift från Sveriges Annonsörer följs opinionsnämndens rekommendationer i stort sett i samtliga fall.

Samtliga aktörer inom utomhusreklambranschen i Stockholm har i kontrakt eller upplåtelsevillkor förbundit sig att följa ICC:s regler och därmed också utslag i Reklamombudsmannens opinionsnämnd.

Exempel från omvärlden

Den största markupplåtaren för utomhusreklam inom Stockholms stad är Stockholms läns landsting genom Trafikförvaltningen. Trafikförvaltningen har i avtal med reklamoperatören Clear Channel reklam i väderskydd och i tunnelbana i hela länet.

Landstingets trafikförvaltning har etiska riktlinjer för reklamen som fastställer att det inte får förekomma någon reklam för tobak eller några alkoholhaltiga drycker, eller reklam som kan uppfattas som stötande, sedlighetssårande eller sårande mot folkgrupp. Vidare får inte reklam riktad mot kollektivtrafiken eller som strider mot god marknadsföringssed förekomma. Enligt uppgift från trafikförvaltningen brukar några kampanjer per år stoppas. Det är trafikförvaltningens direktör som har beslutanderätten och beslut kan fattas såväl innan som efter det att reklam satts upp. Om trafikförvaltningens direktör kräver det ska operatören se till att det sker inom 24 timmar på operatörens bekostnad.

Även Transport for London (TfL), Londons motsvarighet till SL, har en antagen policy för den reklam som visas på bussar och i Londons tunnelbana. Den fastslår att all reklam ska följa gällande lag och ICC:s regler samt även följa 15 ytterligare punkter. Reklamen får bland annat inte väcka allmän eller stor anstöt (*widespread or serious offence*) hos delar av allmänheten (*members of the public*) på grund av vad som marknadsförs eller hur det marknadsförs. Reklamen får inte visa helt eller delvis nakna människor på ett sexualiserat sätt eller i ett sexualiserat sammanhang (*in a sexual manner or displays nude or semi-nude figures in an overtly sexual context*). Som exempel nämns att det går bra att visa delvis avklädda människor i reklam för underkläder, men det är inte acceptabelt att det sker på ett sexualiserat sätt.

Reklamen inom TfL får inte heller visa eller referera till oanständighet eller obscenitet eller använda obscen eller osmakligt språk (*indecent or obscenity or uses obscene or distasteful language*). Reklamen får inte innehålla direkta våldsskildringar eller uppmana till anti-socialt beteende (*direct or immediate violence; provokes to anti-social behaviour*). Reklamen får inte innehålla bilder eller budskap som kan ses som kontroversiella eller känsliga (*contains images or messages which relate to matters of public controversy and sensitivity*).

Utöver ovanstående fastställer reglerna att man inte får göra reklam för sexklubbar, eskortservice eller för filmer som inte godkänts av den brittiska filmcensuren. Nu levande människor får inte användas på bild utan personens godkännande. Reklamen får inte framställa TfL på ett negativt sätt. Reklam för politiska partier och politiska frågor är inte tillåten.

Reklamen inom TfL förhandsgranskas av tjänstemän och om det riskerar avslag ska reklamköparen ges möjlighet att korrigera sitt

budskap så att det stämmer med TfL:s riktlinjer. Om reklamen inte tillåts ska beslutet motiveras utifrån riktlinjerna.

Sammanfattning av remissinstansernas synpunkter

I ett tidigt stadium skickade trafikkontoret ett preliminärt förslag på etiska riktlinjer till berörda organisationer och till stadsledningskontorets juridiska avdelning för synpunkter.

Sveriges Kvinnolobby och Föreningen Huskurage välkomnade införandet av etiska riktlinjer och tillstyrkte i huvudsak förslaget med några ändringsförslag.

Sveriges Annonssörer menade i sitt yttrande att förslaget till etiska riktlinjer var vitt hållna och gav utrymme för bred tolkning, vilket ställer stora krav på dem som ska förhålla sig till regelverket. Man framhöll även att det redan finns en instansordning med omfattande praxis för prövning av könsdiskriminerande reklam, Reklamombudsmannen (RO).

Stadsledningskontorets juridiska avdelning menade att frågan är av sådan principiell vikt att den bör beslutas av kommunfullmäktige. Man framhöll även att det inte är staden som upplåter marken; staden yttrar endast sig till Polismyndigheten som i sin tur utfärdar upplåtelsen. Staden kan dock ställa villkor som i sådana fall måste förenas med tillståndet. Villkoren ska gälla de intressen som staden har att bevaka. Vad gäller frågan om yttrandefrihet påpekade juridiska avdelningen att staden 2004 försökte stoppa ”könsförnedrande” reklam på bilar. I kammarrätten konstaterades att det var ett ingrepp i yttrandefriheten att enbart rikta in sig på en viss sort reklam. Trots att detta fall inte är helt jämförbart med föreliggande förslag, där staden är markägare och har ett civilrättsligt avtalsförhållande till reklamoperatören, ansåg juridiska avdelningen att det är tveksamt i förhållande till tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen. Juridiska avdelningen hänvisar även till att EU:s regler hindrar inskränkningar i den fria rörligheten på den gemensamma inre marknaden och att de etiska riktlinjerna kan försvåra gränsöverskridande marknadsföring. Slutligen menar man att det inte finns något utrymme för staden att kräva nedtagning av reklam som bryter mot de etiska riktlinjerna, utan det är en uppgift för polisen i egenskap av tillståndsgivare.

Trafikkontorets synpunkter

Konsekvenser och effekter

Kontoret bedömer att etiska riktlinjer inte är att betrakta som en yttrandefrihetsfråga. Det är ingen rättighet att få sätta upp en

reklamaffisch på offentlig plats. Den ska inte jämföras med den grundlagsskyddade mötes- och demonstrationsrätten utan snarare med den beslutanderätt en ansvarig utgivare för en tidning har.

En kraftig begränsning är att etiska riktlinjer endast skulle röra offentlig platsmark som Stockholms stad har rådrum över och att fastighetsmark inte skulle beröras. Etiska riktlinjer antagna av kommunfullmäktige skulle alltså gälla enbart endast en mindre del av all reklam i staden.

Såväl stadsledningskontorets juridiska avdelning som Annonsörsföreningen har principiella invändningar i sina remissyttranden. Annonsörsföreningen menar till exempel att den reglering branschen redan har är teknikneutral och bedömer reklamen oavsett i vilket medium den visas. Det faktum att en branschgemensam praxis utvecklats under lång tid är ett stort värde. Om etiska riktlinjer formuleras som enbart gäller för utomhusreklam upplåten genom Stockholms stad skulle det skapa ett parallellt system med annan bedömningsgrund. Det skulle ta lång tid innan en motsvarande praxis har utvecklats, och det riskerar att bli otydligt hur praxis och prejudikat för de två regelsystemen förhåller sig till varandra.

Stadens juridiska avdelning menar att det ligger utanför stadens befogenheter att använda ordningslagens utrymme för särskilda villkor för ordning och säkerhet, alltså att som i detta fall fastställa etiska riktlinjer som ett villkor för att bevilja användande av stadens mark. Dessutom menar man att sanktionen blir oproportionerligt stor. Juridiska avdelningen framhåller att om en annonsör skulle sätta upp reklam som bryter mot de etiska riktlinjerna är det inte affischen som ska tas bort, utan upplåtelseinnehavaren har brutit mot villkoren, vilket innebär att polisen ska tillse att inte bara affischen utan även reklamvittrinen tas bort.

Detta sammantaget gör att kontorets uppfattning är att det inte är lämpligt att staden formulerar egna etiska riktlinjer för utomhusreklam vars formuleringar skiljer sig från de branschgemensamma. Kontoret menar också att de önskade syftena med etiska riktlinjer som framförts huvudsakligen uppfylls av branschens existerande riktlinjer. Det väsentliga är att staden försäkras om att reklamen på de tavlor som staden har någon rådighet över verkligen följer dessa riktlinjer. Kontoret avser därför att kontinuerligt föra diskussioner med branschens aktörer, Annonsörsföreningen, utomhusreklamföretagen och andra intresseorganisationer, och årligen kalla aktörer med upplåtelser för

utomhusreklamvitriner till sådana diskussioner. Kontoret avser också att i samtliga kontrakt och upplåtelser skriva in att reklam som bryter mot Reklamombudsmannens riktlinjer skall tas bort inom 24 timmar om kontoret så kräver. Det innebär att reklamen måste följa de tre regler som refererats tidigare i detta tjänsteutlåtande. Reklamombudsmannen prövar reklam efter anmälan utifrån om reklamen är vilseledande, om den är diskriminerande mot exempelvis kön eller nationalitet, om den är stötande eller att reklamidentifiering saknas.

I RO:s riktlinjer prövas om reklam är könsdiskriminerande reklam genom följande kriterier, som därmed även är stadens riktlinjer:

1. Reklam som framställer kvinnor eller män som rena sexobjekt och som kan anses kränkande (objektifierande reklam).
2. Reklam som visar en stereotyp bild av könsrollerna och som därigenom framställer kvinnor eller män på ett nedvärderande sätt (schabloniserande reklam).
3. Reklam som på något annat nedvärderande sätt är uppenbart könsdiskriminerande för kvinnor eller män.

Prövningen grundas på ICC:s regelverk samt Reklamombudsmannens egen praxis som skapats genom tidigare beslut.

Trafikkontorets förslag

1. Trafiknämnden godkänner för egen del kontorets förslag till etiska riktlinjer i enlighet med detta tjänsteutlåtande
2. Trafiknämnden beslutar att kontoret årligen ska inbjuda reklambranschens aktörer och andra intresseorganisationer till en dialog rörande dessa frågor. Dialogen ska redovisas till trafiknämnden.
3. Trafiknämnden hemställer till kommunfullmäktige att godkänna förslaget till etiska riktlinjer för utomhusreklam i enlighet med detta tjänsteutlåtande

Slut

Referenser

ICC:s regler

http://reklamombudsmannen.org/shared-media/media/final_marketing_code_swe.pdf

SL:s riktlinjer för reklam <http://sl.se/globalassets/rapporter-etc/riktlinjer-reklam-och-evenemang-i-sl-trafiken.pdf?id=487>

TfL:s advertising policy <http://content.tfl.gov.uk/tfl-advertising-policy.pdf>

Bilagor

1. Inkomna synpunkter från berörda organisationer och SLK:s juridiska avdelning