

Kommittédirektiv



Könsdiskriminerande reklam

Dir.
2006:82

Beslut vid regeringssammanträde den 27 juli 2006

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall kartlägga utvecklingen och omfattningen av könsdiskriminerande reklam i Sverige och lämna förslag till hur lagstiftning mot sådan reklam skulle kunna utformas, samt redovisa för- och nackdelar med dessa förslag. Utredaren skall även beakta andra möjligheter att komma till rätta med könsdiskriminerande reklam, t.ex. genom näringslivets egna självreglerande organ.

Bakgrund

Könsdiskriminerande reklam beskrivs i Nationalencyklopedin som ”reklam som förutsätter könsfördomar och könsroller och som ofta har en viss sexuell anstrykning”. Könsdiskriminerande reklam delas ofta upp i schabloniserande och kränkande reklam.

Frågan om könsdiskriminerande reklam har debatterats i Sverige sedan mitten av 1970-talet. År 1976 fastslog Marknadsdomstolen att marknadsföringslagen inte omfattar könsdiskriminerande reklam (MD 1976:8). Lagens skyddsobjekt begränsar sig till konsumenter och näringsidkare just i denna deras egenskap. Den lagstiftning som är inriktad på att ingripa mot diskriminering i olika former är inte heller tillämplig på reklam. Sedan dess har en rad motioner, betänkanden, rapporter m.m. behandlat frågan.

Meningarna kring möjligheten och behovet av att lagstifta om könsdiskriminerande reklam skiljer sig åt i olika utredningar

och rapporter. Riksdagens lagutskott, som har behandlat frågan om lagstiftning vid upprepade tillfällen, har bedömt att behov av lagstiftning inte förelegat. Både lagutskottet och konstitutionsutskottet har vidare konstaterat att införandet av en lagstiftning om könsdiskriminerande reklam kräver en grundlagsändring (bl.a. bet. KU 1976/77:27 och bet. LU 1994/95:32). Utskotten har dock uttryckt att man utgår från att regeringen följer utvecklingen noga och att ”skulle det därvid visa sig att utvecklingen går i en sådan riktning att det, enligt regeringens bedömning, finns skäl att överväga lagstiftningsåtgärder, har utskotten inget emot att frågan utreds” (bet. 2003/04:LU8 och bet. 2003/04:KU24).

Nuvarande lagstiftning

I 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) finns ett generellt skydd för yttrandefriheten. Yttrandefriheten är dock inte absolut, utan får begränsas genom lag under vissa förutsättningar. De allmänna förutsättningarna för en sådan begränsning anges i 2 kap. 12 § RF. Därutöver krävs enligt 2 kap. 13 § RF att begränsningen görs med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. I samma lagrum anges vidare att friheten att yttra sig i näringsverksamhet får begränsas samt att begränsning i övrigt får ske endast om särskilda viktiga skäl föranleder det. I tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) finns detaljerade bestämmelser om yttrandefriheten i tryckta skrifter, tekniska upptagningar (t.ex. CD-skivor och filmer), radio och TV samt i vissa andra sändningar, t.ex. på Internet. Marknadsföring i dessa medier omfattas i princip av skyddet för tryck- och yttrandefrihet.

Kommersiella annonser för bl.a. alkohol och tobak undantas dock uttryckligen från TF:s och YGL:s tillämpningsområden. När det gäller radio- och TV-sändningar medges i 1 kap. 12 § andra stycket YGL att det i lag meddelas föreskrifter om förbud mot eller villkor för kommersiell reklam. I 7 kap. 4 § radio- och TV-lagen (1996:844) finns ett uttryckligt förbud för reklam som

syftar till att fånga uppmärksamheten hos barn under tolv år i TV-sändningar.

Det faller utanför TF:s och YGL:s syfte att skydda en näringsidkares ekonomiska intressen. Med den utgångspunkten kan även annan reklam i viss utsträckning regleras i vanlig lag. Allmän enighet råder om att efterhandsingripanden mot framställningar som är av utpräglad kommersiell natur och som avser rent kommersiella förhållanden och som är otillbörliga mot konsumenter eller näringsidkare kan göras utanför grundlagsområdet. Det anses också möjligt att i vanlig lag föreskriva om informationsskyldighet i reklam om kommersiella förhållanden.

Näringslivets etiska råd mot könsdiskriminerande reklam

År 1988 inrättades på initiativ från näringslivet det självreglerande organet Näringslivets etiska råd mot könsdiskriminerande reklam (ERK). Rådet har enligt sina stadgar till uppgift att genom normbildande verksamhet motverka könsdiskriminering i reklam och bidra till en hög etisk standard hos annonsörer och reklamproducenter. Huvudmän är bl.a. Annonsörföreningen, Sveriges Reklamförbund och Svenska Tidningsutgivarföreningen. ERK uttalar sig om en viss marknadsföringsåtgärd eller åtgärd med anknytning till marknadsföring som riktar sig till den svenska marknaden kan anses strida mot Internationella handelskammarens grundregler för reklam. I dessa föreskrivs bl.a. att reklam skall utformas med vederbörlig känsla för socialt ansvar. Vidare sägs (artikel 4 punkt 1 i grundreglerna) att reklam inte får vara diskriminerande i fråga om ras, religion eller kön. Vid bedömning av om reklam skall anses könsdiskriminerande utgår ERK från följande kriterier:

1. Reklam som framställer kvinnor eller män som rena sexobjekt och som kan anses kränkande (sexistisk reklam),
2. reklam som konserverar en otidsenlig syn på könsrollerna och därigenom framställer kvinnor eller män på ett nedvärderande sätt (schabloniserande reklam) samt
3. reklam som på något annat nedvärderande sätt är uppenbart könsdiskriminerande för kvinnor eller män.

ERK prövar anmälningar från enskilda eller från myndigheter samt kommunala organ. Därutöver kan rådet pröva frågor på eget initiativ. Anmälningar som avser reklam för en verksamhet vars innehåll i sig kan anses vara könsdiskriminerande prövas inte av rådet. Rådets ställningstagande sker genom skriftligt beslut. Ställningstaganden som innebär att en marknadsföringsåtgärd ansetts könsdiskriminerande offentliggörs bl.a. genom underrättelser till pressen och på rådets hemsida.

Andra former av diskriminerande reklam kan tas upp av Marknadsetiska rådet (MER) som är ett s.k. överbranschetiskt råd. I vissa fall vidarebefordrar MER frågor till andra nämnder och råd. Detta sker undantagslöst när det gäller frågor om könsdiskriminerande reklam, som hänskjuts till ERK. MER tar bara upp frågor av principiell karaktär.

Exemplet Stockholms kommun

Diskussion och debatt har förekommit under ett flertal år när det gäller bilarna som gör reklam för sexklubbsverksamhet i Stockholm, de så kallade porrbilarna. Bilarna cirkulerar i centrala delar av staden med stora plakat med lättklädda kvinnor i olika poser. Den juridiska frågan som varit i fokus är huruvida gällande lagstiftning medger inskränkningar genom lokala föreskrifter. Den 22 november 2004 beslöt Stockholms kommunfullmäktige att i de allmänna lokala ordningsföreskrifterna för Stockholms kommun införa ett förbud mot att framföra könsförnedrande mobil reklam på offentlig plats. Länsstyrelsen i Stockholms län beslöt dock den 23 december 2004 att upphäva tillägget med hänvisning till regeringsformen. Fallet fördes till domstol, och länsrätten i Stockholms län fastställde länsstyrelsens beslut.

Behovet av en utredning

Det finns en bred enighet om att könsdiskriminerande reklam med stereotypa och könskränkande bilder är problematisk och icke-önskvärd. Frågan har uppmärksammats i olika samman-

hang och det finns enligt regeringen flera skäl till att tillsätta en utredning.

Bristande könsmaktsperspektiv i nuvarande lagstiftning

Med ett könsmaktsperspektiv på den könsdiskriminerande reklamen blir det tydligt att den till en stor del handlar om att kvinnor och flickor reduceras från människor till objekt. Att vara underordnad och passiv eller sexuellt tillgänglig som kvinna eller flicka framställs i reklamen som åtråvärt och positivt. Pojkar och män har i ökande utsträckning på senare tid också börjat gestaltas som sexobjekt, men den dominerande bilden av män i reklam är den handlingskraftiga, självständiga och starke mannen. Könsstereotypa framställningar befäster snäva könsroller och begränsar därmed också handlingsutrymmet och livssituationen för främst flickor och kvinnor, men även för pojkar och män. Att dessa reklambudskap finns överallt i vår vardag, bl.a. på TV, i tidningar, film och Internet, gör att de normaliseras och blir till förväntningar och krav att förhålla sig till. Flickor och pojkar är i det sammanhanget särskilt utsatta.

Könsdiskriminerande reklam kan således vara kränkande mot båda könen, men på olika sätt. Nuvarande lagstiftning beaktar inte dessa aspekter.

Teknisk utveckling och ny trend i reklamen

Under de senaste tio åren har den tekniska utvecklingen på ett radikalt sätt förändrat förutsättningarna för all kommunikation och även för mediala och kommersiella budskap. Detta har stor betydelse för kvantitet, tillgänglighet och spridning av könsdiskriminerande reklam i vår vardag. Det har gjort det svårare att undvika sådan reklam vilket kan få konsekvenser särskilt för flickors och pojkars uppfattningar om bl.a. utseende och sexualitet.

Det finns även forskning som identifierat en ny trend i reklam och media med en idealisering av och en allt starkare anspelning på pornografi (se t.ex. tidningen för Nordiska institutet för kvinno- och könsforskning, NIKK magasin nr 2003:1 och

2004:3). Sexualiserade och könskränkande bilder och budskap har funnits länge, men den senaste tidens utveckling har således förändrat den könsdiskriminerande reklamen både kvantitativt och kvalitativt.

ERK:s roll

Under 2004 ökade antalet anmälningar av könsdiskriminerande reklam till ERK kraftigt, från mellan 100 och drygt 300 per år till 740 enskilda anmälningar, avseende sammanlagt 250 olika reklamkampanjer (år 1999 var antalet anmälda kampanjer 100). År 2005 var antalet enskilda anmälningar 454.

Den kritik som framförs mot nuvarande system för att komma till rätta med könsdiskriminerande reklam riktar ofta in sig på ERK och dess funktion. Ett vanligt argument är att ERK är för osynligt och att för få känner till rådets existens. Kritiken har också handlat om bristen på sanktionsmöjligheter utöver själva offentliggörandet av en eventuell fällning och mot tillämpningen av bedömningskriterierna. Att ERK inte prövar reklam för verksamheter som kan anses vara könsdiskriminerande i sig, såsom ”porrbilarnas” reklam för sexklubbsverksamhet, har också kritiserats som en brist.

Både i media och hos allmänhet kan man ibland se missuppfattningen att det redan i dag finns en lagstiftning gällande könsdiskriminerande reklam. ERK:s roll är också oklar och rådet uppfattas ibland som en statlig myndighet. En fråga som väckts på sistone handlar om huruvida ERK:s grundsyfte utnyttjas av vissa näringsidkare som ser en fällning av sin reklamkampanj som ett gratis exponeringstillfälle. Denna utveckling hänger samman med den trend där kränkande reklam, ofta med referenser till pornografi, framställs som gränsöverskridande och uppmärksamhetsskapande och därmed säljande (se ovan).

Lagstiftning i övriga Norden

I Norge, Danmark, Finland och Island finns lagstiftning som är tillämplig på könsdiskriminerande reklam. I Norge finns

Markedsföringsloven, som ger möjlighet till ingripanden mot både kränkande och schabloniserande reklam. Även reklam för produkter och tjänster som i sig kan räknas som könsdiskriminerande inkluderas i den norska lagstiftningen. Islands lagstiftning mot könsdiskriminerande reklam finns i deras jämställdhetslag från 2000.

Finland och Danmarks marknadsföringslagar nämner inte könsdiskriminerande reklam uttryckligen, men båda lagarna innehåller generalklausuler som är tillämpbara på sådan reklam.

Uppdraget

En särskild utredare skall kartlägga utvecklingen och omfattningen av könsdiskriminerande reklam i Sverige och lämna förslag till hur lagstiftning mot sådan reklam skulle kunna utformas, samt redovisa för- och nackdelar med dessa förslag. Utredaren skall även beakta andra möjligheter att komma till rätta med könsdiskriminerande reklam, t.ex. genom näringslivets egna självreglerande organ.

Om utredaren bedömer att frågan bör regleras genom lagstiftning och att sådan lagstiftning kräver ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, skall utredaren samråda med Tryck- och yttrandefrihetsberedningen (Ju 2003:04). I anslutning till eventuella lagförslag skall utredaren utarbeta en exemplifierande översikt för vad som bör omfattas av regleringen.

Utredaren skall ta del av lagstiftningen om könsdiskriminerande reklam i övriga nordiska länder, samt beakta gällande EG-rätt. Utredaren skall samråda med berörda intresseorganisationer och myndigheter, såsom Konsumentverket, Jämställdhetsombudsmannen, Barnombudsmannen och Ungdomsstyrelsen.

Förslagets konsekvenser skall redovisas enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Utredaren skall, när det gäller redovisning av förslagets konsekvenser för företag, samråda med Näringslivets Regelnämnd.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2007.

(Näringsdepartementet)