

VL/Kollektivtrafikförvaltningen
Region Västmanland
Att. Marie Christensson

Skickas endast med e-post:
marie.christensson@regionvastmanland.se

Stockholm den 17 maj 2021

POLITISK ANNONSERING PÅ KOLLEKTIVTRAFIKFÖRVALTNINGENS REKLAMUTRYMME

1. Sammanfattning

Politiska åsiktsyttringar är särskilt skyddade under yttrandefriheten och en grundpelare i ett demokratiskt samhälle. En begränsning härav kräver noga avvägningar av om åtgärderna är proportionerliga.

Av de tre alternativ som utretts av MarLaw bedöms det första alternativet, som innebär en möjlighet för samtliga partier att annonsera, lättast att motivera från en legal synvinkel. Det andra alternativet, som innebär ett förbud för samtliga partier att annonsera kan motiveras efter en proportionalitetsbedömning, men kan vara känsligt. Det tredje alternativet, där endast vissa partier får annonsera, anser MarLaw är svårmotiverat från en legal synpunkt.

Om Kollektivtrafikförvaltningen beslutar att neka all politisk annonsering på sitt eget annonsutrymme bör förbudet enligt MarLaw gälla för alla politiska partier och inte endast för vissa. Kollektivtrafikförvaltningens allmänna villkor för försäljning av reklamutrymme bör i så fall också tydligt uppdateras.

2. Bakgrund

Advokatfirman MarLaw AB (nedan "MarLaw" eller "vi") har på uppdrag av Kollektivtrafikförvaltningen, Region Västmanland (nedan "Kollektivtrafikförvaltningen") blivit ombedda att ge vår bedömning angående politisk annonsering på Kollektivtrafikförvaltningens annonsutrymme.

Kollektivtrafikförvaltningen är en regional kollektivtrafikmyndighet och trafikhuvudman för kollektivtrafiken i Västmanlands län som agerar under varumärket VL. Förvaltningen bedriver busstrafiken genom Svealandstrafiken AB som ägs gemensamt av Region Västmanland och Region Örebro län. Kollektivtrafikförvaltningen ansvarar i dagsläget själva för annonsutrymmet som bl.a. finns på Kollektivtrafikförvaltningens bussar i regionen och regleras genom Kollektivtrafikförvaltningens allmänna villkor för försäljning av reklamutrymme.

Bakgrunden till att reglera frågan om politisk annonsering på Kollektivtrafikförvaltningens annonsutrymme har uppkommit delvis med anledning av att ett politiskt parti köpte annonsutrymme på två av Kollektivtrafikförvaltningens bussar under fyra veckor, inför det allmänna valet till Europaparlamentet 2019. Under annonseringsperioden kontaktades Kollektivtrafikförvaltningen av ett ansevärt antal medlemmar, både resenärer och icke-resenärer, samt arbetstagare som kände djupt obehag av den aktuella annonseringen och ifrågasatte varför annonseringen hade tillåtits. Kollektivtrafikförvaltningen bedömde att situationen påverkade busschaufförernas arbetsmiljö på ett negativt sätt och även inverkar på resenärers rätt till en god kollektivtrafik. Av dessa anledningar beslutade därför Kollektivtrafikförvaltningen att ta ned de aktuella affischerna och avsluta annonseringen. Med anledningen av den tidigare situationen önskar Kollektivtrafikförvaltningen nu utreda följande tre alternativ i syfte att ta fram nya allmänna villkor inför nästa val:

1. Kollektivtrafikförvaltningen fortsätter att erbjuda politiska partier möjlighet att annonsera på Kollektivtrafikförvaltningens annonsutrymme 12 veckor inför allmänna val, så som de allmänna villkoren ser ut i dagsläget,
2. Kollektivtrafikförvaltningen ändrar sina allmänna villkor och nekar samtliga politiska partier möjlighet att köpa reklam på Kollektivtrafikförvaltningens annonsutrymme, eller

3. Kollektivtrafikförvaltningen tillåter enbart politiska partier som finns representerade i regionen (Kollektivtrafikförvaltningens egen organisation) att köpa reklam på Kollektivtrafikförvaltningens annonsutrymme.

Med bakgrund av frågan har Kollektivtrafikförvaltningen gjort en kartläggning av hur andra regioner reglerar frågan om annonsering för politisk annonsering och kan konstatera att detta varierar mellan regionerna. Vissa regioner tillåter politisk annonsering så länge den följer Internationella Handelskammaren (ICC:s) regler för reklam och marknadskommunikation, vissa regioner har riktlinjer som begränsar politisk annonsering till partier som finns representerade i regioner, kommun eller riksdag och vissa regioner nekar all politisk annonsering.

Inför bedömningen har MarLaw bl.a. tagit del av Kollektivtrafikförvaltningens allmänna villkor för försäljning av reklamutrymme, **bilaga 1**. Reglering av åsiktsannonsering och politisk reklam regleras i punkten 7 som anger att:

”Med åsiktsannonser menas annonser som har till syfte att främja en sak eller en idé, politiska åsikter, religiösa åsikter eller åsikter i intressefrågor. Åsiktsannonsering delas upp i tre delar; reklam för hjälporganisationer, reklam för politiska partier (politisk reklam) och övrig åsiktsannonsering.

Vid åsiktsannonsering ska avsändaren vara tydlig och anges på reklamen. Hjälporganisationer ska inneha samt tydligt i reklamen ange ett 90-konto. Politisk reklam ska behandla det egna partiets politik. Politisk reklam är endast tillåten under en period av tolv veckor innan allmänna val till kommun, landsting, riksdag eller EU, samt i förekommande fall av folkomröstning respektive extra val.

Under en period av tolv veckor innan allmänna val till kommun, landsting, riksdag eller EU, samt i förekommande fall av folkomröstning respektive extra val, får endast åsiktsreklam med politiskt parti som avsändare förekomma. Undantaget är reklam för hjälporganisationer”.

3. Den rättsliga ramen

3.1. Kollektivtrafikförvaltningens uppdrag, ansvar och skyldigheter

Som utgångspunkt för Region Västmanland och andra regioners lagstadgade skyldigheter finns bl.a. 2 kap. 3 § i kommunallagen (1991:900) (KL) som anger att kommuner och regioner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. I 2 kap. 4 § KL anges vidare att kommuner och regioner inte får fatta beslut med tillbakaverkande kraft som är till nackdel för medlemmarna, om det inte finns synnerliga skäl för det.

I lagen (2010:1065) om kollektivtrafik regleras Kollektivtrafikförvaltningens generella ansvar för den regionala kollektivtrafiken i Västmanlands län där 2 kap 8 § anger att den regionala kollektivtrafikmyndigheten regelbundet i ett trafikförsörjningsprogram ska fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken. Av Västmanlands Regionala Trafikförsörjningsprogram, Remissversion, 2021-02-18 anges bl.a. att Kollektivtrafikförvaltningens övergripande offentliga uppdrag via skattefinansiering är att tillhandahålla en så god kollektivtrafik som möjligt för så många medlemmar som möjligt i en trygg och säker miljö, se **bilaga 2**.

3.2. Yttrandefrihet och informationsfrihet

Rätten till yttrandefrihet som en mänsklig rättighet i Europa regleras genom artikel 10 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR). Artikel 10.1 stadgar att:

- 1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Denna artikel hindrar inte en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag.*

Inskränkningar i yttrandefriheten regleras i artikel 10.2:

- 2. Eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten, den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral,*

till skydd för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

I Sverige är yttrandefriheten och informationsfriheten även grundlagsstadgade i regeringsformen (1974:152) (RF), tryckfrihetsförordningen (1949:105) och yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469). Portalparagrafen finns i RF 2 kap. 1 § som anger att:

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad

yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,

informationsfrihet: frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden

Av RF 2 kap. 20 § följer att begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten endast får ske genom lag. Enligt RF 2 kap. 21 § får begränsningar göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får vidare aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Enligt RF 2 kap. 23 § st. 1 får yttrandefriheten och informationsfriheten begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Av RF 2 kap. 23 st. 2 framgår att vid bedömandet av vilka begränsningar som får göras med stöd av första stycket ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Att meddela föreskrifter som utan avseende på yttrandens innehåll närmare reglerar ett visst sätt att sprida eller ta emot yttranden anses inte som en begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten, se RF 2 kap. 23 st. 3.

3.3. *Praxis från Europadomstolen om inskränkningar i yttrandefriheten*

I Europadomstolen har begränsningar i yttrandefriheten kopplat till politisk eller annan åsiktsannonsering med grund i artikel 10 EKMR prövats i flera mål. Några av dessa är rättsfallen *Animal Defenders International mot Storbritannien* (2013), *Mouvement Raëlien Suisse mot Schweiz* (2012) och *TV Vest AS och Rogaland Pensjonistparti mot Norge* (2008/2009). Frågan rörde i samtliga fall om förbuden som begränsade yttrandefriheten i respektive fall kunde anses vara proportionerliga enligt artikel 10.2 EKMR. Se en längre sammanfattning av rättsfallen i **bilaga 3**.

Enligt MarLaw kan en del domstolsuttalanden i dessa rättsfall användas som allmänna principer i tolkningen av liknande frågeställningar. Några av de viktigaste delarna relevanta för Kollektivtrafikförvaltningens bedömning sammanfattas nedan:

- Utgångspunkten för bedömningen är att yttrandefriheten utgör en av de fundamentala grunderna för ett demokratiskt samhälle, varför även information som anses vara stötande, chockar eller stör är skyddad av yttrandefriheten.
- Möjligheten till begränsningar av yttrandefriheten är snävare när det gäller politiska åsiktsyttringar än för uttalanden som rör moraliska frågor eller kommersiell reklam. Begränsningen betraktas som särskilt allvarlig när det rör politiska partier.
- En allmän begränsningsåtgärd av yttrandefriheten ska särskiljas från en individuell restriktion av en åsiktsyttring. I det senare fallet där det sker en prövning från fall till fall finns det en risk för att bedömningen blir osäker, godtycklig eller diskriminerande.

- Mediet som begränsningen avser har betydelse i proportionalitetsbedömningen. Inskränkning i audiovisuell media som TV-inslag anses t.ex. vara en större begränsning i yttrandefriheten än begränsning i tryckt media.
- För tryckt media anser domstolen att personer inte har någon ovillkorlig eller obegränsad rätt att använda allmänna utrymmen, speciellt inte i relation till faciliteter som är avsedda för marknadsföring eller informationskampanjer.

3.4. JK-beslut om anmäld reklam i SL:s tunnelbana

I Sverige har frågan om att förbjuda viss politisk annonsering prövats av Justitiekanslern (JK) 2015 i dnr 4837-15-30. Beslutet rörde politisk annonsering i SL:s tunnelbanor till följd av anmälda affischer med Sverigedemokraterna som avsändare. Framför allt prövades om affischerna utgjorde tryckfrihetsbrott genom att vara hets mot folkgrupp. JK bedömde att den anmälda affischen inte utgjorde hets mot folkgrupp i straffrättslig mening, bl.a. eftersom den inte var riktad till en viss folkgrupp. JK uttalade också särskilt vikten av yttrandefrihet och skriver bl.a. på sida 2 i aktbilaga 91 att:

”(d)en i våra grundlagar fastlagda principen om yttrandefrihet är en grundpelare i vår demokrati och en förutsättning för fri debatt och åsiktsbildning. (...) Att det finns olika åsikter om det befogade i ett uttalande eller att ett visst påstående är osakligt eller direkt felaktigt saknar betydelse för frågan om yttrandet är straffbart. Även för yttranden om en viss grupp som av en bred allmänhet uppfattas som stötande eller direkt missvisande finns det ett vidsträckt utrymme (...). Yttrandefriheten innebär att sådana yttranden istället ska bemötas med motargument i en öppen och fri debatt”

JK kunde däremot inte granska om SL hade möjlighet att införa ett förbud mot annonseringen eftersom SL inte är en myndighet (utan ett helägt bolag till en myndighet) och därmed inte ingår i JK:s tillsyn. JK skrev på sida 3 i aktbilaga 91 att:

”SL är inte en myndighet och frågor om vilken reklam eller annan information som ska få anslås i tunnelbanan har inte samband med någon

myndighetsutövning. Justitiekanslern kan därför inte utöva någon tillsyn över SL. Justitiekanslern har inte heller någon behörighet att besluta om bolagets hantering av Sverigedemokraternas kampanj (...).

Trafiknämnden på Trafikförvaltningen i Stockholms läns landsting skrev precis efter JK:s beslut ett tjänsteutlåtande och uttalade bl.a. att:

”Alla politiska partier har rätt att föra ut sina budskap. Det är inte möjligt att utesluta ett parti från möjligheten att köpa reklamutor i SL:s miljöer. Budskapen i politisk reklam måste följa gällande lag. Det är JK som prövar ifall detta följs. SL/Trafikförvaltningen varken ska eller får censurera politiska budskap (...).”

4. Bedömning

4.1. Fortsätta att erbjuda politiska partier möjlighet att köpa reklam på Kollektivtrafikförvaltningens annonsutrymme 12 veckor inför allmänna val?

I Kollektivtrafikförvaltningens nuvarande allmänna villkor för försäljning av reklamutrymme avseende åsiktsannonsering och politisk reklam tillåts endast politisk reklam under 12 veckor inför allmänna val till kommun, region, riksdag eller EU, samt i förekommande fall av folkomröstning respektive extra val. Under den perioden får endast åsiktsreklam med politiskt parti som avsändare förekomma med undantag för hjälporganisationer. I dagsläget har Kollektivtrafikförvaltningen alltså en begränsning i tid för när politisk reklam tillåts på Kollektivtrafikförvaltningens annonsutrymme.

Eftersom politiska partier sannolikt har störst behov av att nå ut med sina kampanjer inför just allmänna val och eftersom det enligt Europadomstolen är särskilt viktigt under perioden före allmänna val att åsikter och information av alla slag får cirkulera fritt kan begränsningen i tid anses motiverad på den grunden.

4.2. I framtiden neka samtliga politiska partier möjlighet att köpa reklam på Kollektivtrafikförvaltningens annonsutrymme?

Med bakgrund av den problematik som Kollektivtrafikförvaltningen, flertalet resenärer, arbetstagare och andra medlemmar upplevde till följd av den politiska annonseringen 2019 överväger Kollektivtrafikförvaltningen om villkoren kan begränsas ytterligare och helt neka politisk annonsering på Kollektivtrafikförvaltningens annonsutrymme.

Som grund för begränsningen vilar framför allt Kollektivtrafikförvaltningens kärnuppdrag att erbjuda en så god kollektivtrafik som möjligt till så många medlemmar som möjligt på ett tryggt och säkert sätt. Den uppmärksammade annonseringen 2019 ledde till att flera medlemmar uttryckte obehag till att vistas i den offentliga miljö som Kollektivtrafikförvaltningens lokaler och fordon utgör. Situationen ansågs därmed motverka Kollektivtrafikförvaltningens uppdrag. Att neka politisk annonsering kan därmed motiveras med grund i främjandet av allmän ordning, arbetstagares säkerhet och skyddet för medlemmarnas rätt att känna sig trygga och säkra i Kollektivtrafikförvaltningens miljöer. Även arbetsgivarperspektiven bör beaktas vid beslutandet av om det ska införas ett förbud mot politisk annonsering. Det är Kollektivtrafikförvaltningens skyldighet att säkerställa att arbetstagare inom Kollektivtrafikförvaltningen känner sig trygga i sitt arbete.

Mot införandet av en allmän begränsning av politisk annonsering står såklart den grundlagsskyddade yttrandefriheten och informationsfriheten som grundpelare i ett demokratiskt samhälle. Eftersom det skulle innebära en inskränkning i yttrandefriheten behöver därför en proportionalitetsbedömning göras för att kunna ta ställning till om ett sådant beslut är möjligt.

Politiska yttranden, inkluderat reklam för politiska partier, anses vara ett av det mest skyddsvärda intressena under yttrandefriheten. Det finns en mindre möjlighet att begränsa den typen av yttranden än andra yttranden exempelvis kommersiell reklam. Dessa skäl talar emot ett allmänt förbud.

Vad som talar för att åtgärden ändå kan anses vara proportionerlig och som kan möjliggöra ett allmänt förbud är följande. Förbudet rör endast begränsning av politisk annonsering på Kollektivtrafikförvaltningens annonsutrymme. Medlemmar har inte någon ovillkorlig eller obegränsad rätt att använda dessa utrymmen för marknadsföring eller informationskampanjer. Eftersom begränsningen endast gäller tryckt media och inte t.ex. TV eller radio kan också

inskränkningen anses ha en mindre begränsande effekt. Slutligen finns också en rad andra medier och platser i regionen tillgängliga för politiska partier att annonsera på.

Det kan också finnas andra anledningar till att införa en generell begränsning. Kollektivtrafikförvaltningen ska behandla medlemmar lika samt erbjuda en säker miljö för medlemmar och arbetstagare. För att Kollektivtrafikförvaltningen inte ska riskera att skapa någon form av ”politisk censurkommitté” inom myndigheten och göra åtskillnad mellan olika politiska partiers åsikter, värdegrund och etiska status, finns det skäl till en mer generell begränsning som avser all politisk reklam.

Om Kollektivtrafikförvaltningen fattar beslut att neka politisk reklam på sitt eget annonsutrymme bör förbudet enligt MarLaw gälla för alla politiska partier och inte endast för vissa. Kollektivtrafikförvaltningens allmänna villkor för försäljning av reklamutrymme bör i så fall uppdateras.

4.3. Enbart tillåta politiska partier som finns representerade i regionen (Kollektivtrafikförvaltningens egen organisation) att köpa reklam på Kollektivtrafikförvaltningens annonsutrymme?

Alternativet att enbart tillåta partier som verkar i Kollektivtrafikförvaltningens egen organisation att annonsera på eget mediautrymme är en politisk fråga i och med att det gynnar de nuvarande valda politikerna och utesluter andra partier. Åtgärden skulle kunna ses som en begränsning i yttrandefriheten som gynnar partier som redan är etablerade och har makt och en begränsning av mindre partier att komma till tals och synas. Att begränsa utrymmet till vissa partier riskerar också att anses diskriminerande och godtyckligt. Det bör även beaktas att politiska budskap i redan etablerade partiers annonsering också kan skapa negativa reaktioner från medlemmar och därmed också inverka på stämningen och säkerheten i kollektivtrafiken som Kollektivtrafikförvaltningen värnar om. Alternativet kan därför enligt MarLaw vara svårt att motivera från en legal synvinkel.

Som ovan



Katarina Ladenfors



Hannah Fager

Bilagor

1. Kollektivtrafikförvaltningens allmänna villkor för försäljning av reklamutrymme
2. Västmanlands Regionala, Trafikförsörjningsprogram, Remissversion, 2021 02-18
3. MarLaws sammanfattning av rättsfall från Europadomstolen