

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á áfengislögum, nr. 75/1998, með síðari breytingum.

Frá meiri hluta allsherjarnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Bryndísi Helgadóttur og Helga Valberg Jensson frá innanríkisráðuneytinu, Daða Kristjánsson frá ríkissaksóknara, Þórdísi Bjarnadóttur frá Viðskiptaráði, Ragnheiði Héðinsdóttur frá Samtökum iðnaðarins, Almar Guðmundsson og Pál Rúnar Mikael Kristjánsson frá Félagi atvinnurekenda, Ragnar Gunnarsson frá Sambandi íslenskra auglýsingastofa og Tryggva Axelsson og Þórunni Önnu Árnadóttur frá Neytendastofu.

Umsagnir bárust frá 365 miðlum ehf., Félagi atvinnurekenda, Foreldrasamtökum gegn áfengisauklýsingum, landlækniseimbættinu, Neytendasamtökunum, Neytendastofu, ríkislög-reglustjóra, Samtökum iðnaðarins og Samtökum verslunar og þjónustu.

Með frumvarpinu er lagt til að bann við áfengisauklýsingum verði gert skýrara og skilvirkara. Þá er lagt til að eftirlit með banninu færist frá lögreglu til Neytendastofu sem verði gert kleift að ljúka málum með stjórnvaldssekt.

Auglýsingabann.

Nefndin fjallaði um markmið frumvarpsins að gera bann við áfengisauklýsingum skýrara og skilvirkara. 1. másl. 1. gr. er efnislega samhljóða ákvæði gildandi laga þar sem tekið er fram að hvers konar auglýsingar og önnur viðskiptaboð til markaðssetningar á áfengi og einstökum áfengistegundum eru bannaðar. Nánari útfærsla bannsins er lögð til í næstu málsliðum og þar lagt til að bannið verði víðtækara en í gildandi lögum, þ.e. að það nái einnig til vökva eða vöru sem er undir 2,25% af hreinum vínanda ef um er að ræða markaðssetningu í umbúðum sem skapað geta hættu á ruglingi milli áfengu vörunnar og hinnar óáfengu. Þá er lagt til að þegar viðskiptaboð skírskotar til annarrar framleiðslu en áfengis sé slík skírskotun ekki heimil ef hætta er á ruglingi við hina áfengu framleiðslu. Fyrir nefndinni var þeim sjónarmiðum hreyft að með frumvarpinu væri gengið á rétt íslenskra fyrirtækja til að kynna þá vöru sem þau framleiða og flytja inn löglega og þar með væri brotið gegn tjáningarfrelsi og atvinnuréttindum þeirra. Þá komu fram tillögur um að leyfa auglýsingar á áfengi með afar ströngum skilyrðum til samræmis við það sem þekkist erlendis fremur en að banna áfengisauklýsingar með öllu. Meiri hlutinn bendir í því sambandi á að bann við áfengisauklýsingum hefur verið í lögum hér á landi allt frá árinu 1928. Tilgangurinn með banni við áfengisauklýsingum sé að vinna gegn misnotkun áfengis og þeim vandamálum sem af henni kunna að hljóta og er það í samræmi við markmiðsákvæði áfengislaga en skaðleg áhrif áfengisneyslu er alvarlegt lýðheilsuvandamál. Bendir meiri hlutinn einnig á að í dómafrákvæmd Hæstaréttar hefur ekki verið fallist á að bann við áfengisauklýsingum brjóti gegn 73. gr. stjórnarskrárinnar, 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu eða skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög nr. 2/1993. Meiri hlutinn tekur fram að bann við áfengisauklýsingum hefur ekki verið virt sem skyldi og það

sé því nauðsynlegt að leggja til breytingar sem fela í sér skýrara regluverk og raunhæfari úrræði til að bregðast við brotum á gildandi auglýsingabanni.

Undanþágur frá banni.

Nefndin fjallaði einnig um þær undantekningar sem lagðar eru til frá banni við auglýsingum á áfengi skv. 4. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Fyrir nefndinni komu fram athugasemdir um að þessar undanþágur muni hafa í för með sér röskun á samkeppnisstöðu innlendrar framleiðslu og innfluttrar framleiðslu. Slík röskun feli í sér mismunun og sé í andstöðu við jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Meiri hlutinn tekur fram að undantekningarnar fela í sér takmörkuð frávik sem verði að teljast eðlileg og að þær raski ekki meginmarkmiði bannsins. Þar af leiðandi telur meiri hlutinn að ekki sé um að ræða brot gegn jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar og sá skilningur sé í samræmi við dómaframkvæmd Hæstaréttar.

Nefndin fjallaði nokkuð um þá undanþágu sem lögð er til í 4. tölul. 4. mgr. 1. gr. um að bannið eigi ekki við um auðkenni með firmanafni og/eða firmamerki á flutningatækjum áfengisframleiðanda. Meiri hlutinn telur ekki unnt að fallast á þá undanþágu og leggur til að hún falli brott.

Eftirlit Neytendastofu.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að eftirlit með brotum gegn 20. gr. laganna, þ.e. banni við áfengisauglýsingum, verði hjá Neytendastofu en ekki lögreglu, líkt og nú tíðkast. Neytendastofa hefur nú þegar eftirlit með villandi og óréttmætum auglýsingum samkvæmt lögum nr. 57/2005, um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og markaðssetningu, og hefur því sérþekkingu og reynslu á því sviði. Í 4. mgr. 2. gr. er lagt til að ákvæði þeirra laga gildi um úrræði og eftirlit Neytendastofu samkvæmt áfengislögum, þ.m.t. málsmeðferð eftir því sem við geti átt. Meiri hlutinn telur þegar litið er til þessa hlutverks og þeirrar sérþekkingar og reynslu sem fyrir hendi er að það samræmist hlutverki og sérhæfingu stofnunarinnar vel að hafa eftirlit með banni við áfengisauglýsingum.

Stjórnvaldssektir og dagsektir.

Samkvæmt IX. kafla laga um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og markaðssetningu getur Neytendastofa lagt á stjórnvaldssektir ef ekki er farið að lögunum og dagsektir sé ekki farið að ákvörðunum hennar. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ákvæði þeirra laga gildi um úrræði og eftirlit Neytendastofu, þ.m.t. málsmeðferð eftir því sem við getur átt sbr. 4. mgr. 2. gr. Í 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins er lagt til að Neytendastofa geti lagt á stjórnvaldssektir vegna brota á ákvæði 20. gr. laganna. Í 3. mgr. 2. gr. er lagt til að hafi Neytendastofa komist að þeirri niðurstöðu að brotið hafi verið gegn 20. gr. og ekki látið af hinni ólögsmætu háttsemi geti stofnunin lagt á dagsektir þar til látið hefur verið af hinni ólöglegu háttsemi.

Í VII. kafla áfengislaga er fjallað um leyfissviptingar, refsingar o.fl. en fyrir nefndinni komu fram ábendingar frá ríkissaksóknara um að samhliða þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu hefði þurft að leggja til breytingar á 1. mgr. 27. gr. áfengislaga sem er hið almenna refsíákvæði laganna varðandi þau brot sem heyra undir lögreglu og ákærvald en þar er kveðið á um að brot gegn lögunum geta varðað sektum eða fangelsi allt að sex árum. Meiri hlutinn tekur undir þessi sjónarmið og leggur til þá breytingu á 27. gr. laganna að brot gegn 20. gr. laganna verði undanskilið hinu almenna refsíákvæði þar sem þau hljóta stjórn-sýslulega meðferð, sbr. 20. gr. a, og varði þannig eingöngu stjórnvaldssektum.

Álagning stjórnvaldssekta.

Nefndin fjallaði einnig um athugasemdir ríkissaksóknara um að það kæmi ekki nægilega skýrt fram hvort álagning stjórnvaldssekta byggðist á hlutlægrri ábyrgð eftirlitsskyldra lögaðila eða starfsmanna þeirra á þeim lögbrotum sem ákvæðin taka til eða hvort sýna þurfi fram á ásetning eða gáleysi starfsmanna lögaðila. Þá sé ekki skýrt tekið fram í 2. málsl. 2. mgr. 2. gr. hvort ábyrgðin nái til lögaðila eða starfsmanns lögaðila eða þeirra beggja en í greininni er lagt til að Neytendastofa geti lagt stjórnvaldssekt á hvern þann sem brýtur gegn 20. gr. laganna. Meiri hlutinn áréttar mikilvægi þess að skýrleiki refsheimilda sé hafinn yfir allan vafa og að það leiði af lögmætisreglu stjórnvaldssektar að stjórnvaldssektir verði ekki á lagðar í tilefni af lögbroti nema á grundvelli skýrrar lagaheimildar. Meiri hlutinn telur því nauðsynlegt að kveða skýrt á um það í frumvarpinu að Neytendastofa geti lagt stjórnvaldssektir á hvern þann einstakling eða lögaðila sem af ásetningi eða gáleysi brýtur gegn 20. gr. laganna og leggur því til breytingu á frumvarpinu í þá veru. Þá telur meiri hlutinn rétt að leggja til að lögaðila megi ákvarða sekt án tillits til þess hvort sök verður sönnuð á starfsmann lögaðilans.

Viðskiptaboð o.fl.

Meiri hlutinn leggur til að hugtakið „viðskiptaboð“ komi í stað hugtaksins „viðskipta-orðsending“ til að gæta samræmis við hugtakanotkun í lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011, en til viðskiptaboða teljast m.a. auglýsingar, kostun og vöruinnsetning. Samkvæmt lögum um fjölmiðla er kostun skilgreind sem hljóð- og myndsending í viðskiptaskyni sem tekur til hvers konar framlaga opinbers fyrirtækis, einkafyrirtækis eða einstaklings til fjármögnunar einstakra dagskrárliða með það fyrir augum að vekja athygli á heiti viðkomandi vörumerki, ímynd, starfsemi eða vörum, enda fáist viðkomandi hvorki við hljóð- né myndmiðlun né framleiðslu hljóð- og myndverka. Meiri hlutinn tekur fram að með viðskiptaboði í þessum lögum er einnig átt við kostun fjölmiðlaefnis sem og kostun í tengslum við samkomur eða atburði og að slík viðskiptaboð séu einnig bönnuð. Meiri hlutinn leggur til breytingu á frumvarpinu þannig að það komi skýrt fram.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 3. júní 2011.

Róbert Marshall,
form., frsm.

Álfheiður Ingadóttir.

Mörður Árnason.

Þráinn Bertelsson.

Þór Saari.