

Frumvarp til laga

um breytingu á áfengislögum, nr. 75/1998, með síðari breytingum (skýrara bann við auglýsingum).

(Lagt fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011–2012.)

1. gr.

20. gr. laganna orðast svo:

Hvers konar auglýsingar og önnur viðskiptaboð til markaðssetningar á áfengi og einstökum áfengistegundum eru bönnuð. Bann þetta tekur einnig til vökva sem er undir 2,25% af hreinum vínanda ef hann er settur á markað í umbúðum sem eru svo líkar umbúðum áfengra drykkja að hætta sé á ruglingi milli áfengu vörunnar og hinnar óáfengu. Enn fremur er bannað að sýna neyslu eða hvers konar aðra meðferð áfengis í auglýsingum og öðrum viðskiptaboðum eða upplýsingum um annars konar vöru eða þjónustu.

Með viðskiptaboði er átt við texta, myndir og/eða hljóð sem er ætlað að vekja beint eða óbeint athygli á áfengistegundum eða atriðum tengdum áfengisneyslu og er miðlað gegn greiðslu eða öðru endurgjaldi eða til kynningar í eigin þágu. Til viðskiptaboða teljast auglýsingar, vöruinnsetning, kostun fjölmiðlaefnis og kostun í tengslum við samkomur eða atburði, svo og dulin viðskiptaboð sem er ætlað að þjóna auglýsingamarkmiðum og geta villt um fyrir neytanda að því er eðli þeirra varðar.

Bannið tekur með sama hætti til viðskiptaboða sem eingöngu fela í sér firmanafn og/eða firmamerki áfengisframleiðanda. Þó er framleiðanda sem auk áfengis framleiðir aðrar drykkjarvörur heimilt að nota firmanafn eða merki í viðskiptaboði sem er ætlað að markaðssetja þá drykki, enda megi augljóst vera að um óáfenga drykki sé að ræða í skilningi laganna, ekki sé vísað til hinnar áfengu framleiðslu og ekki hætta á ruglingi milli áfengu framleiðslunnar og þeirrar sem verið er að markaðssetja vegna nafns á vörunni, umbúða eða annarra einkenna.

Bann skv. 1. mgr. á ekki við um:

1. Viðskiptaboð á erlendu tungumáli í erlendu prentriti sem er flutt til landsins, nema megintilgangur ritsins eða innflutningsins sé að auglýsa áfengi.
2. Viðskiptaboð á erlendum endurvarpsrásum, þegar þær eru í samræmi við lög útsendingarlandsins.
3. Auðkenni með firmanafni og/eða firmamerki á venjulegum búnaði til áfengisveitinga á veitingastað þar sem áfengisveitingar eru heimilaðar. Hið sama á við um spjöld og útstillingar til notkunar á staðnum.
4. Auðkenni með firmanafni og/eða firmamerki á vöruumbúðum áfengisframleiðanda, bréfsfni eða öðru sem beinlínis tengist starfsemi hans.

5. Verð- og vöruupplýsingar sem eru veittar á vefsíðu Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins, vefsíðu Frihafnarinnar ehf. og vefsíðum skráðra áfengisinnflytjenda vegna pöntunar og sölu á vörum sem heyrir undir lög þessi, enda sé gætt ákvæða 1.–3. mgr.
6. Umfjöllun í fréttar- og fagtímaritum, fréttar-, menningar- og matreiðslubáttum, enda sé ekki fjallað um áfengi eða það auglýst samkvæmt lögum þessum gegn greiðslu eða öðru endurgjaldi eða í tengslum við markaðssetningu vörunnar.
7. Annað hljóð- og myndmiðlunarefni og annað kvikmyndaefni en auglýsingar og viðskiptaboð sem er framleitt í samræmi við lög framleiðslulands.

2. gr.

Á eftir 20. gr. laganna kemur ný grein, 20. gr. a, svohljóðandi:

Eftirlit með því hvort brotið hafi verið gegn 20. gr. er í höndum Neytendastofu. Neytendastofa getur lagt á hvern þann einstakling eða lögaðila sem af ásetningi eða gáleysi brýtur gegn 20. gr. stjórnvaldssektir sem numið geta allt að 10 millj. kr. Lögaðila má ákvarða sekt án tillits til þess hvort sök verður sönnuð á starfsmann lögaðilans. Við ákvörðun sektar skal m.a. tekið tillit til alvarleika brots og tekna af broti ef við á. Sektir renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtu þeirra. Ákvörðun Neytendastofu má kæra til áfrýjunarnefndar neytendamála innan fjögurra vikna frá því að aðila máls var tilkynnt um niðurstöðuna.

Kaupandi viðskiptaboða, hvort heldur hann er einstaklingur eða lögaðili, ber ábyrgð á efni þeirra sé hann heimilisfastur hér á landi eða lúti íslenskri lögsögu á öðrum grundvelli. Í öðrum tilvikum ber sá ábyrgð sem birtir eða á annan hátt miðlar viðskiptaboðinu hér á landi.

Hafi Neytendastofa komist að þeirri niðurstöðu að brotið hafi verið gegn 20. gr. og ekki hefur verið látið af hinni ólögmætu háttsemi getur Neytendastofa lagt á dagsektir sem nemi allt að 500 þús. kr. á dag þar til látið hefur verið af hinni ólögmætu háttsemi. Dagsektir verða þó ekki lagðar á fyrir lengra tímabil en 100 daga í senn. Ákvörðun um dagsektir skal tilkynnt bréflaga á sannanlegan hátt þeim sem hún beinist að. Ákvörðun um dagsektir má kæra til áfrýjunarnefndar neytendamála innan fjórtán daga frá því að hún er tilkynnt þeim sem hún beinist að. Dagsektir reiknast ekki fyrr en kærufrestur er liðinn og renna þær í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtu þeirra. Ef ákvörðun er skotið til áfrýjunarnefndar neytendamála falla dagsektir ekki á fyrir en niðurstaða hennar liggur fyrir.

Ákvæði laga nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, gilda um úrræði og eftirlit Neytendastofu, þ.m.t. málsmeðferð eftir því sem við getur átt.

Ákvörðun Neytendastofu verður ekki borin undir dómstóla fyrr en úrskurður áfrýjunarnefndar neytendamála liggur fyrir. Skal úrskurður áfrýjunarnefndarinnar liggja fyrir innan sex vikna frá því að kæra hefur borist nefndinni. Úrskurðir áfrýjunarnefndar neytendamála eru fullnaðarúrskurðir innan stjórnsýslunnar og eru aðfararhæfir.

Nú vill aðili ekki una úrskurði áfrýjunarnefndar og getur hann þá höfðað mál til ógildingar fyrir dómstólum. Mál skal höfðað innan sex mánaða frá því að aðili fékk vitneskju um úrskurð áfrýjunarnefndarinnar. Málshöfðun frestar ekki gildistöku úrskurðar nefndarinnar né heimild til aðfarar.

3. gr.

Í stað orðanna „Brot gegn lögum þessum eða reglum settum samkvæmt þeim varða“ í 1. mgr. 27. gr. laganna kemur: Að undanskilinni 20. gr. varða brot gegn lögum þessum eða reglum settum samkvæmt þeim.

4. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2012.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið í innanríkisráðuneyti. Með frumvarpinu er stefnt að því að gera núgildandi bann við áfengisauglýsingum bæði skýrara og skilvirkara. Við gerð frumvarpsins var haft samráð við Neytendastofu og það kynnt mennta- og menningarmálaráðuneyti, velferðarráðuneyti og embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu.

Frumvarpið var lagt fram á 139. löggjafarþingi og gerði allsherjarnefnd tillögur til breytinga sem færðar hafa verið inn í frumvarpið (þskj. 1708, 705. mál).

Auglýsingar á áfengi og einstökum áfengistegundum eru bannaðar hér á landi og hefur þannig lengi verið. Í frumvarpi þessu er lögð sérstök áhersla á að koma í veg fyrir að farið sé í kringum bannið með því að auglýsa óáfenga vöru með ríkri tilvísun til hinnar áfengu vöru. Sú breyting er lögð til í frumvarpinu að í stað þess að bannið gildi einungis um auglýsingar nái það jafnframt til annarra viðskiptaboða til markaðssetningar á áfengi og einstökum áfengistegundum. Er gildissvið bannsins þar með orðið víðtækara en áður hefur verið.

Rétt er að taka fram að bann 20. gr. áfengislaga stangast ekki á við þau ákvæði sem fjalla um tjáningarfrelsi, sbr. 73. gr. stjórnarskrár Íslands, nr. 33/1944, og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 415/1998. Í 2. mgr. 73. gr. stjórnarskrár Íslands, nr. 33/1944, kemur fram að tjáningarfrelsi megi aðeins setja skorður með lögum í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra, enda teljist þær nauðsynlegar og samrýmist lýðræðishefðum. Eru þau skilyrði uppfyllt með þessu frumvarpi, sem áður segir. Af dómaframkvæmd má ráða að til sé meðalhófsregla íslensks stjórnskipunarréttar sem dómstólar beita þegar þeir leggja mat á ákvarðanir löggjafans sem takmarka mannréttindi og leysa úr ágreiningsmálum þegar tveir andstæðir stjórnarskrárverndaðir hagsmunir vegast á. Í Hrd. 1999, bls. 1916 (hnefaleikabann), kom fram að til þess að takmarka stjórnarskrárvarin mannréttindi þyrfti að liggja fyrir málefnaleg sjónarmið og auk þess bæri að virða jafnræði og stilla þeim í hof að teknu tilliti til markmiða þeirra. Þá reyndi á það í dómi Hæstaréttar 14. júní 2007 í máli nr. 599/2006 hvort bann við auglýsingum á áfengi skv. 20. gr. bryti gegn skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum um frjáls vöru- og þjónustuviðskipti. Var ekki fallist á að auglýsingabannið bryti í bága við skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum.

Áfengisauglýsingabanni er ætlað að vernda heilsu almennings fyrir skaðvænlegum afleiðingum áfengisneyslu. Sýnt hefur verið fram á að áfengi er meðal áhættuþátta sem valda sjúkdómum á Evrópusvæði WHO og er einn helsti áhættuþáttur meðal ungs fólks. Samkvæmt skýrslu Alþjóðaheilbrigðisstofnunarinnar er talið að áfengi hafi áhrif á allt að 60 skilgreinda sjúkdóma og heilbrigðisvandamál og þá getur misnotkun áfengis haft skaðleg áhrif á aðra en neytandann sjálfan. Helstu heilsufarsáhrif af neyslu áfengis eru slys ýmiss konar, ofbeldi, sjálfsvíg, tauga- og geðsjúkdómar, hjarta- og æðasjúkdómar, lifrarsjúkdómar og krabbamein.

Þrátt fyrir að í gildi sé bann við auglýsingum á áfengi hér á landi hefur aukist að framleiðendur og dreifingaraðilar áfengra drykkja reyni að koma vöru sinni á framfæri í auglýsingum með því að nota líkar umbúðir og nöfn á óáfengum drykkjum, sem þeir svo auglýsa. Með þessu frumvarpi er stefnt að því að koma í veg fyrir að hægt sé að fara í kringum núgildandi bann líkt og verið hefur.

Að sama skapi hefur það færst í vöxt að bjór sé auglýstur af framleiðendum og innflytjendum í skjóli undanþágu núgildandi 3. mgr. 20. gr. laganna, en undanþágan heimilar að notuð séu firmanöfn eða merki áfengisframleiðenda í tengslum við auglýsingar á óáfengri drykkjarvöru, enda megi augljóst vera að um óáfenga drykki sé að ræða. Greinilegt er að með þessum auglýsingum er ætlunin að koma á framfæri hinni áfengu framleiðslu, sbr. skýrslu sem kom út á vegum ríkislögreglustjóra á árinu 2001. Þar kemur einnig fram að framleiðendur virðist hafa byrjað framleiðslu á óáfengum bjór í sams konar umbúðum og þekkjast fyrir áfengan bjór, að því virðist í þeim tilgangi að geta auglýst áfenga bjórinn. Norðmenn láta t.a.m. auglýsingabann á áfengi gilda um vörur sama merkis eða firmamerkis, nema varan hafi sitt eigið vörumerki eða kennimerki. Hér er þó rétt að geta þess að Norðmenn gera ekki álíka undantekningu og Íslendingar gera í 3. mgr. 20. gr. laganna, sem veldur hvað mestum deilum hér á landi. Rétt er þó talið, með vísan til meðalhófs, að unnt sé að nota firmamerki á þá vöru sem er óáfeng.

Í framangreindri skýrslu ríkislögreglustjóra kemur einnig fram að það hafi einnig færst í vöxt að í íslenskum sjónvarpsþáttum sem höfði til ungs fólks sé bjór stillt upp og hans neytt í þeim tilgangi að auglýsa hann og hvetja til drykkju. Þá þekktist það að skilaboð hafi verið send fyrir verslunarmannahelgi um að gleyma ekki ákveðnum bjór og hefur netið jafnframt verið nýtt til að auglýsa áfengi. Einnig kemur fram í skýrslunni að reynslan sýni að mál vegna áfengisauklýsinga hafi reynst lögreglu og ákærvaldi nokkuð erfið. Talsvert hafi verið um að áfengisauklýsingamálum sem vísað hafi verið til dóms með ákæru hafi lokið með sýknu. Hugsanlega megi rekja slíkt til óskýrs orðalags 20. gr. laganna.

Rannsókn opinberra mála er í höndum lögreglu nema öðru vísi sé mælt fyrir í lögum. Í frumvarpinu eru lagðar til grundvallarbreytingar á eftirliti með áfengisauklýsingum og öðrum viðskiptaboðum. Gert er ráð fyrir að færa eftirlitið úr höndum lögreglu til Neytendastofu sem verður gert kleift að ljúka málum með stjórnvaldssekt. Slíkt kann að leiða til óverulegs sparnaðar innan lögreglu, ákærvalds og dómstóla en mun hafa í för með sér einhverja aukningu útgjalda hjá Neytendastofu. Helsti ávinningurinn ef þessari breytingu yrði hins vegar sá helstur að bann það sem lögin mæla fyrir um verður virkara í framkvæmd. Augljós samlegðaráhrif eru af því að skipa þessum málum hjá Neytendastofu, en þar er þegar haft eftirlit með auglýsingum sem þykja brjóta í bága við lög nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaáttum og markaðssetningu.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að í stað núgildandi 20. gr. laganna komi nýtt ákvæði sem þó er að nokkru leyti sambærilegt því ákvæði sem nú er í gildi. Þannig verði tiltekið í 1. másl. 1. mgr. 20. gr. laganna að hvers konar auglýsingar og önnur viðskiptaboð til markaðssetningar á áfengi og einstökum áfengistegundum séu bönnuð. Þá er í 1. mgr. lagt til annað nýmæli sem kveður á um að framangreint bann nái einnig til vökva eða vöru sem er undir 2,25% af hreinum vínanda ef um er að ræða markaðssetningu í umbúðum sem geta skapað hættu á ruglingi milli áfengu vörunnar og hinnar óáfengu. Markmiðið með þessari breytingu er að girða fyrir að hægt sé að auglýsa óáfenga framleiðslu með svo sterkri skírskotun til hinnar áfengu framleiðslu að í raun verði ekki dregin önnur ályktun en sú að verið sé að auglýsa hina áfengu vöru í raun.

Í 2. mgr. ákvæðisins er að finna skilgreiningu á því hvað felst í hugtakinu viðskiptaboð. Fyrirmynd ákvæðisins er sótt til 39. tölul. 2. gr. laga um fjölmiðla, nr. 38/2011, sem samþykkt voru á 139. löggjafarþingi (198. mál). Þykir mikilvægt að samræmis sé gætt við skýr-

ingu hugtaka sem þessara en hér er þó jafnframt höfð hliðsjón af því að hugtakinu er ætlað að standa í sér lögum um áfengi. Í ákvæðinu er það tiltekið að með viðskiptaboði sé átt við texta, myndir og/eða hljóð sem ætlað er að vekja beint eða óbeint athygli á áfengistegundum eða atriðum tengdum áfengisneyslu sé því miðlað gegn greiðslu eða öðru endurgjaldi eða til kynningar í eigin þágu. Undir þetta yrði t.d. talin falla birting áfengisvöruheita eða auðkenna, eftirlíkingar af áfengisvarningi, spjöld eða annar svipaður búnaður, útstillingar, dreifing prentaðs máls eða vörusýnishorna. Undir hugtakið fellur jafnframt hvers konar kostun í viðskiptaskyni sem tekur til framlaga opinbers fyrirtækis, einkafyrirtækis eða einstaklings til fjármögnunar eða hvers konar styrks, með það að markmiði að vekja athygli á áfengi, þ.e. heiti viðkomandi vörumerkis, ímynd, starfsemi eða vörum, sem og viðskiptaboð sem ætlað er að vekja beint eða óbeint athygli á áfengi ef þeim er miðlað gegn greiðslu eða öðru endurgjaldi eða til kynningar í eigin þágu. Hið sama á við um vöruinnsetningar í viðskiptaskyni sem taka til eða vísa til áfengis. Undir þetta fellur t.d. hvers konar kostun ýmissa viðburða, þátta o.fl. ef þar kemur fram tilvísun til hinnar áfengu vöru, t.d. með því að sýna þá vöru eða vörumerki sem óheimilt er að auglýsa. Þá er það enn fremur tekið fram í skilgreiningunni að dulin viðskiptaboð sem ætlað er að þjóna sömu markmiðum og viðskiptaboð falli undir hugtakið enda geta þær villt um fyrir neytendum að því er eðli þeirra varðar.

Í nefndaráli sínu við málið á 139. lögjafarþingi (pskj. 1707, 705. mál) gerði meiri hluti allsherjarnefndar grein fyrir því að til viðskiptaboða teldust 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 vörumerkis, ímynd, starfsemi eða vörum, enda fáist viðkomandi hvorki við hljóð- né myndmiðlun né framleiðslu hljóð- og myndverka. Í áli meiri hlutans kom fram að með viðskiptaboði í þessum lögum væri einnig átt við kostun fjölmiðlaefnis sem og kostun í tengslum við samkomur eða atburði og að slík viðskiptaboð væru einnig bönnuð. Var orðalagi ákvæðisins því breytt til þess að þetta kæmi skýrt fram.

3. mgr. ákvæðisins er að miklu leyti sambærileg núgildandi 3. mgr. 20. gr. laganna en þó er hnykk á því og það sett fram með skýrari hætti að þegar viðskiptaboð skírskotar til annarrar framleiðslu en áfengis sé slík skírskotun ekki heimil ef hætta er á ruglingi við hina áfengu framleiðslu. Líkt og rakið er í almennum athugasemdum við frumvarp þetta er þetta m.a. gert í þeim tilgangi að koma í veg fyrir að kynnt sé óáfeng vara með viðskiptaboðum í umbúðum sem eru alveg eins og umbúðir hinnar áfengu vöru.

Í 4. mgr. eru taldar upp undantekningar frá banni samkvæmt lögnum. Nauðsynlegt þykir að bæta við upptalningu núgildandi 4. mgr. 20. gr. laganna, en frá því að lögin voru sett árið 1998 hefur samfélagið mikið breyst. Í ákvæðinu eins og það er nú er þannig ekkert tekið á erlendum endurvarpsútsendingum frá ríkjum ESB, kynningum og útstillingum á sölustöðum, svo sem í ÁTVR og á öldurhúsum, merkingum á öldurhúsum, vörulista ÁTVR sem gefinn er út og vefsíðu. Er því lagt til að í 4. mgr. verði mælt fyrir um undantekningar sem jafnframt taka til þessara atriða. Er það í samræmi við framkvæmd í Noregi, en sé miðað við löggjöf annars staðar á Norðurlöndum er norsk áfengislöggjöf hvað líkust hinni íslensku. Jafnframt verður að gæta að meðalhöfsreglu stjórnskipunarréttar, þ.e. að bannið gangi ekki lengra en svo að markmiðum laganna verði náð. Fyrir allsherjarnefnd komu fram athugasemdir um að þessar undanþágur mundu hafa í för með sér röskun á samkeppnisstöðu innlendrar framleiðslu og innfluttrar framleiðslu. Meiri hluti nefndarinnar taldi undanþágur 4. mgr. fela í sér takmörkuð frávik sem yrðu að teljast eðlileg og að þær röskuðu ekki meginmarkmiðum

bannsins. Þar af leiðandi taldi meiri hluti nefndarinnar að ekki væri um að ræða brot gegn jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar og að sá skilningur væri í samræmi við dómaframkvæmd Hæstaréttar. Að því er varðar einstakar breytingar á ákvæðinu þá er nýmæli að finna í 2. tölul. þar sem kemur fram að bann samkvæmt ákvæðinu taki ekki til viðskiptaboða á erlendum endurvarpsrásum þegar þær eru í samræmi við lög útsendingarlands en þessi breyting leiðir af skyldum Íslendinga samkvæmt EES-samningnum. Núgildandi 2. tölul. verður 3. tölul. og við hann bætt að hið sama eigi við um spjöld og útstillingar til notkunar á staðnum og við inngang staðarins. Núgildandi 3. tölul. verður að 4. tölul. Í frumvarpi því sem lagt var fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi var kveðið á um undanþágu er varðaði auðkenni á flutningstækjum áfengisframleiðanda. Meiri hluti allsherjarnefndar taldi ekki unnt að fallast á þá undanþágu og hefur hún því verið felld brott. Þá er bætt við nýjum töluliðum, nr. 5, 6 og 7. Í 5. tölul. er kveðið á um að bannið nái ekki til verð- og vöruupplýsinga á vefsíðu Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins vegna pöntunar og sölu á vörum sem heyra undir áfengislög, enda sé gætt ákvæða 1.–3. mgr. Í samræmi við breytingartillögur meiri hluta allsherjarnefndar er einnig kveðið á um að bannið nái ekki heldur til verð- og vöruupplýsinga á vefsíðu Frihafnarinnar ehf. og vefsíðum skráðra áfengisinnflytjenda. Í 6. tölul. er kveðið á um að bannið nái ekki til umfjöllunar í fagtímaritum og fréttá-, menningar- og matreiðsluþáttum enda sé ekki fjallað um áfengi, eða það auglýst samkvæmt lögnum gegn greiðslu eða öðru endurgjaldi eða í tengslum við markaðssetningu vörunnar. Í 7. tölul. er kveðið á um að bannið taki ekki til hljóð- og myndmiðlunarefnis sem sýnt er í línulegri dagskrá og eftir pöntunum, auk þess sem það tekur ekki til kvikmynda og annars sjónvarps- og kvikmyndaefnis sem framleitt er í samræmi við lög framleiðslulands. Skýrt er að þessi undanþága nær ekki til myndefnis sem gert er í auglýsingaskyni samkvæmt bannákvæðum laganna, eða í þeim tilgangi að auglýsa viðkomandi vöru. Hér verður að gæta að mörkum tjáningarfrelsis og lýðheilsusjónarmiða þar sem tjáningarfrelsið þarf að njóta vafans. Markmið með banni við áfengisauglýsingum er ekki að koma í veg fyrir sýningar á áfengi í listrænum tilgangi, svo fremi sem tilgangurinn sé ekki að senda viðskiptaboð eða í auglýsingaskyni.

Um 2. gr.

Í 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins er lagt til að eftirlit með brotum gegn 20. gr. laganna verði á hendi Neytendastofu en ekki lögreglu líkt og nú tíðkast. Neytendastofa hefur nú þegar eftirlit með villandi og óréttmætum auglýsingum samkvæmt lögum nr. 57/2005 og hefur því yfir að ráða talsverðri sérþekkingu og reynslu á þessu sviði. Auglýsingaeftirlit er sérhæft og tæknilega erfitt að fást við það, en eftirlit með viðskiptaboðum að því er varðar áfengi gæti vel farið með þeim verkefnum sem Neytendastofa annast nú þegar. Á Norðurlöndunum er eftirlit með banni við áfengisauglýsingum í stjórnsýslulegum farvegi þar sem ákveðnar eftirlitsstofnanir hafa eftirlitshlutverk í stað lögreglu.

Hér má einnig benda á að dómstólar hafa ríkt vald til að endurskoða lögmati stjórnvaldsákvæðana eða stjórnvaldssekta sem skerða réttindi manna og skyldur, ýmist samkvæmt laga-fyrirmælum eða almennri reglu 60. gr. stjórnarskrárinnar um endurskoðunarvald dómstóla á stjórnvaldsákvörðunum. Reglur um úrlausnarheimildir stjórnvalda breyta því þannig ekki að endanlega ákvörðunarvaldið er í höndum dómstóla þótt stjórnvöld kunni að afgreiða mál á fyrri stigum með ýmsum stjórnsýsluviðurlögum, svo sem sektarákvörðun. Það brýtur ekki gegn stjórnarskrá eða mannréttindasáttmála Evrópu að stjórnvaldi sé fengið vald til þess að rannsaka mál og leggja á sektir í tilefni af lögbroti, að því skilyrði gefnu að aðili máls eigi þess kost að bera málið undir dómstól sem hefur fullar endurskoðunarheimildir. Ákvörðun

stjórnvalds um stjórnsluviðurlög er stjórnvaldsákvörðun og þannig gilda stjórnslulög, nr. 37/1993, um meðferð slíkra mála og almennar sönnunarreglur gilda þegar lagt er mat á málsatvik í stjórnslumáli sem varða stjórnsluviðurlög.

Í 1. mgr. ákvæðisins er jafnframt kveðið á um að Neytendastofa geti lagt á hvern þann sem brýtur gegn 20. gr. stjórnvaldssektir sem numið geta allt að 10 millj. kr. og renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtu þeirra. Að tillögu meiri hluta allsherjarnefndar og til þess að gæta að skýrleika refsheimildarinnar vegna lögmætisreglu stjórnsluréttarins kemur nú skýrt fram í ákvæðinu að Neytendastofa geti lagt slíka sekt á einstakling eða lögaðila sem af ásetningi eða gáleysi brýtur gegn 20. gr. Meiri hluti nefndarinnar taldi einnig rétt að kveða skýrt á um það í ákvæðinu að lögaðila mætti ákvarða sekt án tillits til þess hvort sök yrði sönnuð á starfsmann lögaðilans. Við ákvörðun sektar skal m.a. tekið tillit til alvarleika brots og tekna af því þegar það á við. Þá er tekið fram að sektarákvörðun Neytendastofu megi kæra til áfrýjunarnefndar neytendamála innan fjögurra vikna frá því að aðila máls var tilkynnt um niðurstöðuna. Er hér um að ræða frávík frá ákvæði 1. mgr. 27. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993, um að heimilt sé að kæra ákvörðun lægra setts stjórnvalds innan þriggja mánaða frá því að aðila máls var tilkynnt um hana. Þar sem um er að ræða viðurlög sem liggja við tilteknu broti þykir mikilvægt að slíkar ákvarðanir séu endurskoðaðar innan skamms tíma frá því að þær voru teknar. Að sama skapi þykir mikilvægt að úrskurður áfrýjunarnefndarinnar liggi fyrir innan hæfilegs tíma þannig að sá sem í hlut á þurfi ekki að vera í óvissu um það hvort honum beri að greiða sekt vegna brota á lögunum eða ekki. Er því lagt til í 5. mgr. ákvæðisins að áfrýjunarnefndin skuli kveða upp úrskurð sinn innan sex vikna frá því að kæra hefur borist nefndinni. Þykir þetta sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að ákvörðun Neytendastofu verður ekki borin undir dómstóla fyrr en úrskurður áfrýjunarnefndarinnar liggur fyrir, svo sem sérstaklega verður fjallað um hér á eftir.

Í 2. mgr. er það skýrt hverjum skal gert að bera ábyrgð á broti gegn 20. gr. laganna en samkvæmt ákvæðinu er það kaupandi viðskiptaboðs, sé hann heimilisfastur hér á landi eða lúti íslenskri lögsögu á öðrum grundvelli. Í öðrum tilvikum ber sá ábyrgð sem birtir eða á annan hátt miðlar viðskiptaboðinu hér á landi. Ákvæðið sækir fyrirmynd sína til 50. og 51. gr. laga um fjölmiðla, nr. 38/2011.

Í 3. mgr. er lagt til að Neytendastofa geti lagt á dagsektir hafi hún komist að þeirri niðurstöðu að brotið hafi verið gegn ákvæði 20. gr. laganna og ekki hefur verið látið af þeirri háttsemi. Geta dagsektirnar numið allt að 500.000 kr. á dag en þær verða þó ekki lagðar á fyrir lengra tímabil en 100 daga. Þá er í ákvæðinu lagt til að heimilað verði málskot á ákvörðunum Neytendastofu um dagsektir. Greinin er sambærileg 24. gr. laga nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu. Samkvæmt ákvæðinu reiknast dagsektir ekki fyrir en kærufrestur er liðinn, þ.e. fjórtán dögum eftir að ákvörðunin er sannanlega birt fyrir þeim sem sektunum skal sæta. Sé ákvörðunin hins vegar kærð til áfrýjunarnefndarinnar falla dagsektir ekki á fyr en niðurstaða nefndarinnar liggur fyrir, enda staðfesti hún ákvörðun Neytendastofu um álagningu dagsekta.

Samkvæmt núgildandi réttarástandi er heimilt að ljúka málum sem varða brot gegn 20. gr. með sektarákvörðun lögreglustjóra ef málsaðili samþykkir slíka málsmeðferð. Ef ekki, þá þurfa málin að fara fyrir dóm, líkt og refsímál, með tilheyrandi kostnaði fyrir bæði ákærvald og dómstóla. Heppilegra þykir að fara þá leið sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan, þ.e. að ljúka málum sem varða brot gegn ákvæðum áfengislaga með stjórnvaldssektum og eftir atvikum dagsektum samkvæmt þeim málsmeðferðarreglum sem gilda nú þegar í málum vegna brota á lögum nr. 57/2005. Samkvæmt skýrslu nefndar um viðurlög við efna-

hagsbrotum, sem forsætisráðuneytið lét gera árið 2004, kemur m.a. fram að málsmeðferð er yfirleitt mun ódýrari þegar stjórnvöld leggja á stjórnsýsluviðurlög heldur en þegar dómstólar dæma menn eða lögaðila til refsingar. Vegna ólíkra málsmeðferðarkrafna tekur almennt mun skemmri tíma að rannsaka og koma fram stjórnsýsluviðurlögum en refsingum. Þá var það niðurstaða nefndarinnar að óskynsamlegt væri að lögfesta fangelsi sem möguleg viðurlög við of mörgum brotum, þegar slíkri refsingu er sjaldan beitt nema vegna fárra og alvarlegra brota. Lögfesting strangra refsiviðurlaga sé til þess fallin að draga úr almennum varnaðaráhrifum refsinga og ekki sé sjálfgefið að slík viðurlög séu hófleg og sanngjörn. Það tekur að jafnaði skemmri tíma að koma fram stjórnvaldssekt en refsingu en ástæðan er sú að sama stjórnvaldið rannsakar og kemur fram viðurlögum. Ef talið væri að jafnframt væri um refsiverða háttsemi að ræða yrði slíkt kært til lögreglu sem mundi rannsaka málið aftur. Varnaðaráhrif þess að brotin varði sektum þurfa síst að vera minni og jafnvel verða þau meiri ef framleiðendur sjá að þeir muni greiða háar sektir vegna brota á ákvæðinu og að eftirlitið sé jafnframt framkvæmt með virkum hætti.

Lagt er til í 4. mgr. ákvæðisins að ákvæði laga nr. 57/2005 hafi gildi um úrræði og eftirlit Neytendastofu, þ.m.t. varðandi málsmeðferð eftir því sem við getur átt. Rétt þykir að við eftirlit það sem hér er lagt til að stofnuninni verði falið njóti hún sömu heimilda og úrræða og við eftirlit sem stofnunin sinnir nú þegar á grundvelli laga nr. 57/2005.

Í 5. mgr. er lagt til að ákvörðun Neytendastofu verði ekki borin undir dómstóla fyrr en úrskurður áfrýjunarnefndar neytendamála liggur fyrir. Er með þessu kveðið á um að kæruleiðir innan stjórnsýslunnar verði tæmdar áður en mál er borið undir dómstóla. Þetta er í samræmi við ákvæði 1. mgr. 25. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005, og 40. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005. Eðlilegt þykir að nýta fyrst þau úrræði sem boðið er upp á í stjórnsýslunni til þess að fá ákvörðun endurskoðaða áður en farið er í kostnaðarsamt dómsmál. Jafnframt eru mál betur upplýst að lokinni stjórnsýslukæru, áður en þau koma til dómstóla.

Loks er í 6. mgr. að finna ákvæði þess efnis að mál fyrir dómstólum skuli höfðað innan sex mánaða frá því að aðili fær vitneskju um úrskurð áfrýjunarnefndarinnar. Þetta er í samræmi við ákvæði 2. mgr. 25. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005, og 41. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005. Hér búa réttaröryggissjónarmið að baki en óvissa getur verið fólgin í því að málshöfðun í tilteknu máli, sem áfrýjunarnefndin hefur kveðið upp úrskurð í, geti verið yfirvofandi jafnvel um árabíl.

Um 3. gr.

Meiri hluti allsherjarnefndar lagði til þá breytingu á 27. gr. laganna að brot gegn 20. gr. laganna yrði undanskilið hinu almenna refsiakvæði þar sem þau hljóta stjórnsýslulega meðferð, sbr. 20. gr. a, og varða því eingöngu stjórnvaldssektum.

Um 4. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að lögin öðlist gildi 1. janúar 2012.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breyting á áfengislögum, nr. 75/1998,
með síðari breytingum (skýrara bann við auglýsingum).**

Með frumvarpi þessu er lagt til að bann við áfengisauglýsingum verði gert skýrara og skilvirkara án þess þó að breyta núgildandi réttarástandi hvað það varðar. Hins vegar er gert ráð fyrir að grundvallarbreyting verði á eftirliti með banni við áfengisauglýsingum og það verði fært úr höndum lögreglu til Neytendastofu sem verði jafnframt gert kleift að ljúka málum með stjórnvaldssekt en ekki hefur verið heimild til þess í lögunum til þessa. Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu má gera ráð fyrir að þessi breyting leiði til sparnaðar innan lögreglu, ákærvalds og dómstóla en muni hafa í för með sér einhverja aukningu útgjalda hjá Neytendastofu. Að meðaltali hafa um 23 mál komið til kasta lögreglu árlega undanfarin ár og hefur töluverður fjöldi þeirra fallið niður áður en til ákærumeðferðar hefur komið. Þar sem Neytendastofa getur beitt stjórnvaldssektum og ákvörðun um slíkt verði ekki borin undir dómstóla fyrr en úrskurður neytendamála liggur fyrir má gera ráð fyrir að eitt-hvað dragi úr fjölda mála sem ganga þá leið. Með þessu er kveðið á um að kæruleiðir innan stjórnsýslunnar verði fullreyndar áður en mál eru borin undir dómstóla. Það er mat innanríkisráðuneytisins að um óverulega útgjaldaaukningu gæti orðið að ræða hjá Neytendastofu eða sem gæti samsvarað allt að hálfu stöðugildi lögfræðings enda hefur stofnunin nú þegar eftirlit með auglýsingum sem þykja brjóta í bága við lög um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu. Á móti lækka útgjöld lögreglu og dómstóla auk þess sem breytt fyrirkomulag miðar að því að fækka brotum til lengdar með skilvirkari varnaðarúrræðum. Stjórnvaldssektir sem stofnunin kann að beita renna í ríkissjóð. Um er að ræða tilflutning verkefna milli stofnana og er gert ráð fyrir að fjárheimildir verði millifærðar á milli stofnana ef sérstök ástæða verður talin til þess.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er því ekki gert ráð fyrir að það hafi í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð en að minni háttar tilfærslur á fjárheimildum kunni að þurfa að gera á milli aðila innan útgjaldaramma innanríkisráðuneytisins.