

Frumvarp til laga

um breytingu á áfengislögum, nr. 75/1998, með síðari breytingum.

Flm.: Ögmundur Jónasson, Mörður Árnason, Þuríður Backman,
Dagný Jónsdóttir, Björgvin G. Sigurðsson, Jón Kristjánsson.

1. gr.

Við síðari málslið 3. mgr. 20. gr. laganna bætist: eða hætta á ruglingi á milli áfengu framleiðslunnar og þeirrar sem verið er að auglýsa vegna nafns á vörunni, umbúða eða annarra einkenna.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Þingmál þetta hefur verið lagt fram á síðustu tveimur þingum en ekki fengið afgreiðslu og er því lagt fram að nýju.

Auglýsingar á áfengi og einstökum áfengistegundum eru bannaðar hér á landi og hefur verið svo lengi. Það hefur þó aukist að framleiðendur og dreifingaraðilar áfengra drykkja reyni að koma þeim á framfæri í auglýsingum með því að nota líkar umbúðir og nöfn á óáfenga drykki sem þeir svo auglýsa.

Flutningsmenn vilja með frumvarpi þessu reyna að loka því gati sem virðist vera á löggjöfinni þannig að framleiðendur og dreifingaraðilar geti ekki farið í kringum bannið eins og að framan er lýst.

Á árinu 2001 kom út skýrsla á vegum ríkislögreglustjóra um áfengisauklýsingar. Þar kemur m.a. fram að í Noregi taki bann við áfengisauklýsingum einnig til auklýsinga á vörum með sömu merkjum eða einkennum. Í niðurstöðum nefndarinnar er að finna tillögu um að sú leið verði einnig farin hér á landi. Það er og vilji flutningsmanna að svo verði gert og löggjöfin hert eða eins og segir í skýrslunni:

„Það sem vekur sérstaka athygli við norsku löggjöfina er áherslan sem lögð er á að menn geti ekki komist fram hjá banninu með því að auglýsa vöru sem heimilt er að auglýsa, en með svo sterkri tilvisan til vöru sem ekki er heimilt að auglýsa að í raun er verið að auglýsa þá vöru. Með því að auglýsa tiltekna vöru sé í raun verið að auglýsa aðra vöru. Þá virðist löggjöfin skýr og nútímaleg.“

Fylgiskjal.

**Skýrsla vinnuhóps ríkislögreglustjórans
um viðbrögð við áfengisauglýsingum.
(Nóvember 2001.)**

1 Inngangur

Í marsmánuði árið 2000 setti Haraldur Johannessen ríkislögreglustjóri á fót vinnuhóp til að gera úttekt á brotum gegn 20. gr. áfengislaga, nr. 75/1998, sem fjallar um bann við áfengisauglýsingum og gera tillögur um viðbrögð við slíkum brotum. Formaður vinnuhópsins er Helgi Magnús Gunnarsson, lögfræðingur hjá ríkislögreglustjóra. Aðrir í hópnum eru Egill Stephensen, saksóknari hjá lögreglustjóranum í Reykjavík, Kristján H. Kristjánsson og Snorri Sigurjónsson, lögreglufulltrúar, hjá ríkislögreglustjóranum, Þorgerður Ragnarsdóttir, framkvæmdastjóri áfengis- og vímuvarnaráðs og Sandra Baldvinsdóttir, lögfræðingur í dómsmálaráðuneytinu.

1.1 Almenn

Reynslan sýnir að mál vegna áfengisauglýsinga hafa reynst lögreglu og ákærvaldi nokkuð erfið. Talsvert hefur verið um að áfengisauglýsingamálum, sem vísað hefur verið til dóms með ákæru, hafi lokið með sýknu. Ástæður þessa eru án efa margar en hugsanlega er hægt að orða 20. gr. áfengislaga skýrar. Rétt er í upphafi að skoða greinina sem hljóðar svo:

„Hvers konar auglýsingar á áfengi og einstökum áfengistegundum eru bannaðar. Enn fremur er bannað að sýna neyslu eða hvers konar aðra meðferð áfengis í auglýsingum eða upplýsingum um annars konar vöru eða þjónustu.

Með auglýsingu er átt við hvers konar tilkynningar til almennings vegna markaðssetningar þar sem sýndar eru í máli eða myndum áfengistegundir eða atriði tengd áfengisneyslu, svo sem áfengisvöruheiti eða auðkenni, eftirlíkingar af áfengisvarningi, spjöld eða annar svipaður búnaður, útstillingar, dreifing prentaðs máls og vörusýnishorna og þess háttar.

Bannið tekur með sama hætti til auglýsinga 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 tengslum við auglýsingu þeirra drykkja, enda megi augljóst vera að um óáfenga drykki sé að ræða í skilningi laganna og ekki vísað til hinnar áfengu framleiðslu.

Undanþegið banni við áfengisauglýsingum er:

1. Auglýsingar á erlendum tungumálum í erlendum prentitum sem flutt eru til landsins, nema megintilgangur ritsins eða innflutningsins sé að auglýsa áfengi.
2. Auðkenni með firmanafni og/eða firmamerki á venjulegum búnaði til áfengisveitinga á veitingastað þar sem áfengisveitingar eru heimilaðar.
3. Auðkenni með firmanafni og/eða firmamerki á flutningatækjum áfengisframleiðanda, vöruumbúðum, bréfsföni eða öðru sem beinlínis tengist starfsemi hans.“

Ákvæði 20. gr. núgildandi áfengislaga var tekið óbreytt upp úr 16. gr. a. laga nr. 82/1969, sem voru eldri áfengislög, eins og þeim var breytt með 8. gr. laga nr. 94/1995. Fram til 1. ágúst 1995 þegar lög nr. 94/1995 tóku gildi, var kveðið á um bannið í reglugerð nr. 62/1989 sem átti stoð í 5. mgr. 16. gr. áfengislaganna frá 1969. Ákvæði 20. gr. er að mestu óbreytt eins og það var í 1.–3. gr. þessarar reglugerðar. Auglýsingar áfengis voru áður bannaðar með

16. gr. reglugerðar nr. 335/1983, um sölu og veitingar áfengis, en það bannákvæði sem var ekki eins ítarlega orðað, var fellt niður með 5. gr. reglugerðarinnar frá 1989. Upphaf banss við áfengisauglýsingum má rekja allt til ársins 1928.

1.2 Um viðfangsefnið

Eins og kemur fram í bréfi ríkislögreglustjórans frá 21. mars 2000, var vinnuhópnum falið að gera úttekt á brotum gegn 20. gr. áfengislaga nr. 75/1998 og gera tillögur um viðbrögð við slíkum brotum. Vinnuhópurinn velti fyrir sér nokkrum leiðum til að nálgast verkefnið.

Í vinnuhópnum var sátt um að í bréfi ríkislögreglustjórans fælist ekki að koma með tillögur að lagabreytingum, eða leggja mat á hvort rétt sé eða æskilegt að halda áfram að framfylgja banni við áfengisauglýsingum. Þrátt fyrir það koma fram í kafla 7.3. tillögur um breytingu á 20. gr. áfengislaga sem mögulega yrðu til bóta. Það var niðurstaða vinnuhópsins að honum bæri að nálgast viðfangsefni sitt á grundvelli þeirra reglna sem gilda um störf lögreglu. Verður það að teljast hlutverk löggjafans að móta stefnuna í þessum málaflokki, en lögreglu að framfylgja stefnu hans eins og hún birtist í lögnum. Í 1. og 2. mgr. 66. gr. laga nr. 19, 1991, um meðferð opinberra mála (oml.) segir:

„1. Rannsókn opinberra mála er í höndum lögreglu nema öðru vísi sé mælt fyrir í lögum.

Skal kærur um refsiverð brot og beiðnum um rannsókn beint til lögreglu eða ríkissaksóknara. Um verkaskiptingu [ríkislögreglustjóra] og lögreglu í einstökum umdæmum fer eftir fyrirmælum laga þar um og reglum settum samkvæmt þeim.

2. Lögregla skal hvenær sem þess er þörf hefja rannsókn út af vitneskju eða grun um að refsivert brot hafi verið framið hvort sem henni hefur borist kæra eða ekki. Ríkissaksóknari getur gefið fyrirmæli í þeim efnum.“

Um meðferð ákærvaldsins er mælt fyrir í 25., 27., og 28. gr. oml. en samkvæmt þessum greinum er ákærvaldinu í einstökum málum skipt milli ríkissaksóknara sem er æðsti handhafi ákærvaldsins og lögreglustjóranna. Ákærvaldið í málum vegna brota gegn 20. gr. áfengislaga er hjá lögreglustjórunum samkvæmt 1. mgr. 28., sbr. 3. mgr. 27. gr. oml.

Í 76. gr. oml er mælt fyrir um það hvernig fara skuli með kærur þegar ekki er tilefni til frekari aðgerða. 1. mgr. 76. gr. oml. hljóðar svona;

„1. Lögregla vísar frá kæru um brot ef ekki þykja efni til að byrja rannsókn út af henni. Hafi rannsókn byrjað getur lögregla einnig hætt henni ef ekki þykir grundvöllur til að halda henni áfram eða ef í ljós kemur að kæra var ekki á rökum reist. [Sá sem á hagsmuna að gæta getur borið ákvörðun lögreglu undir ríkissaksóknara sem tekur fullnaðar-ákvörðun um hvort rannsókn skuli fara fram eða ekki.]“

Þegar kæru er þannig háttað að tilefni er talið til að rannsaka mál fer um frekari meðferð þess að hætti 112. gr. oml að rannsókn lokinni. Greinin hljóðar svona;

„Þegar ákærandi hefur fengið gögn máls í hendur og gengið úr skugga um að rannsókn sé lokið athugar hann hvort sækja skuli mann til sakar eða ekki. Ef hann telur það sem fram er komið ekki nægilegt eða líklegt til sakfellis lætur hann við svo búið standa, en ella leggur hann málið fyrir dóm skv. 116. gr.“

Í 116. gr. oml. er síðan fjallað um efni og útgáfu ákæru.

Framangreind ákvæði mæla fyrir um skyldur lögreglu við rannsóknir og saksókn vegna refsiverðrar hegðunar borgarans. Skyldur og verkefni lögreglu eru lögbundin. Lögreglu ber að starfa eftir lögnum og leitast við að uppfylla skyldur sínar samkvæmt þeim. Vinnuhópurinn lítur svo á að hans hlutverk sé meðal annars, að kanna hvernig lögreglu hafi tekist þetta verkefni sitt og koma með tillögur um hvað megi betur fara.

1.3 Úttekt á brotum gegn 20. gr. áfengisлага

Vinnuhópurinn velti fyrir sér hvernig best væri að gera úttekt á brotum gegn 20. gr. áfengisлага. Mörkin milli ólöglegra áfengisauklýsinga og löglegra kynninga á áfengi eru oft óljós. Mismunandi leiðir sem hægt er að fara við slíka úttekt kunna því að gefa mismunandi niðurstöður. Hér á eftir verða raktar nokkrar leiðir sem til greina koma.

1.3.1 Fjölmíðlakönnun

Sú hugmynd var rædd að gera könnun í fjölmíðlum á umfangi áfengisauklýsinga og þar með fjölda mögulegra brota. Þorbjörn Broddason, prófessor í félagsfræði við Háskóla Íslands, var vinnuhópnun til ráðuneytis um hvernig best væri að framkvæma slíka könnun. Þorbjörn kom á tvo fundi þar sem þetta var rætt. Auk hans sátu fulltrúar frá útvarpsréttarnefnd einn fund vinnuhópsins þar sem fjallað var um möguleika á aðstoð útvarpsréttarnefndar varðandi öflun upplýsinga um efni auklýsinga frá ljósvakamiðlunum til að nota í könnuninni. Framangreindir fulltrúar voru Kjartan Gunnarsson, formaður útvarpsréttarnefndar, Þórunn J. Hafstein, skrifstofustjóri lögfræði- og stjórnsýslusviðs menntamálaráðuneytisins, og Sigrún Jónsdóttir, framkvæmdastjóri útvarpsréttarnefndar. Endanlegt svar barst ekki frá útvarpsréttarnefnd.

Að athuguðu máli var ákveðið að ráðast ekki í gerð slíkrar könnunar. Ástæður þess voru einkum tvær. Í fyrsta lagi yrði að gera umfangsmikla könnun til að gefa raunhæfa mynd af ástandinu. Hún þyrfti að ná til sem flestra fjölmíðla og yfir nokkuð langt tímabil. Vikmörk slíkrar könnunar yrðu umtalsverð ef einungis væru kannaðir nokkrir dagar. Könnunin yrði því mjög tímafrek og kostnaðarsöm ef hægt ætti að vera að draga einhverjar ályktanir af niðurstöðum hennar. Vinnuhópnun var ekki úthlutað neinum fjármunum til starfsins sem nota mætti í könnun sem þessa. Í öðru lagi kann að vera mjög erfitt að skilgreina hvað er áfengisauklýsing, hvað er dulin auklýsing og hvað er önnur umfjöllun. Dómaframkvæmd er ekki það mikil að hún komi að miklu gagni við mat á þessu. Án þess að geta sett fram skýrar skilgreiningar á viðfangsefninu yrði slík úttekt á mögulegum brotum ekki fullkomlega marktæk.

1.3.2 Dómar

Sú nálgun sem vinnuhópurinn valdi að styðjast við var að kanna dóma sem gengið hafa vegna áfengisauklýsinga. Í kafla 5 eru reifaðir flestir dómar sem gengið hafa á síðari árum og varða brot gegn banni við áfengisauklýsingum. Því miður er ekki við marga dóma Hæstaréttar að styðjast og því ekki hægt að draga víðtækar ályktanir af þeim.

1.3.3 Viðhorflögreglustjóranna

Ákveðið var að óska eftir afstöðu lögreglustjóranna, sem hafa með höndum rannsóknir og fara með ákærvaldið í málaflöknum til að fá yfirlit yfir ástandið á landsvísu. Vinnuhópurinn skrifaði öllum lögreglustjórum landsins 26 að tölu bréf dags. 26. júlí 2000 og óskaði eftir afstöðu þeirra til viðfangsefnisins og upplýsingum um málafjölda, lyktir mála, fjölda ábendinga / kæra, hversu mörg mál hafi verið tekin til rannsóknar að frumkvæði þeirra vegna brota gegn 20. gr. áfengisлага og hvert álit þeirra væri á ástandi mála. Gerð er grein fyrir svörum lögreglustjóranna í kafla 6 hér á eftir.

1.3.4 Kærð mál í málaskrá lögreglu

Þótt málaskrá lögreglu gefi ekki alltaf nákvæma tölfræðilega niðurstöðu þá fæst þar einhver mynd af þeim málafjölda sem til verður hjá lögreglu í tengslum við meint brot gegn 20.

gr. áfengislaga. Nánar tilgreint er um að ræða brotaflokk í málaskrá lögreglu sem hefur númerið 6654 og er skilgreindur sem „Áfengislög, brot gegn reglum um áfengisauglýsingar“. Rétt er að benda á að í málaskrá eru eingöngu kærur eða mál sem lögregla tekur upp eftir ábendingu eða að eigin frumkvæði. Það kunna því að hafa borist einhverjar ábendingar til lögreglu um hugsanlegar áfengisauglýsingar án þess að tilefni hafi þótt til að skrá þær í málaskrá eða aðhafast nokkuð vegna þeirra. Starfshópurinn gerði úttekt á fjölda mála sem fengu færslu sem brotaflokkur 6654 síðustu 5 ár og var niðurstaðan eftirfarandi:

Ár	1996	1997	1998	1999	2000
Fjöldi mála	3	11	5	9	14
Ákærur /lögreglustjórásáttir	1	2	1	4	4

Framangreindar niðurstöður sýna að árið 2000 voru fleiri mál tekin fyrir en 4 undangengin ár. Þrátt fyrir að síðustu fimm ár hafi 42 mál verið skráð hjá lögreglu vegna meintra brota á 20. gr. áfengislaga þá hefur eingöngu verið ákært eða gerð lögreglustjórásátt í 12 málum. Þegar þetta er skrifað eru 8 mál með málnúmer ársins 2000 enn í rannsókn eða til afgreiðslu. Samkvæmt þessu hafa 22 mál fengið þá niðurstöðu að ekki þætti tilefni til frekari aðgerða. Mál eru oft skráð í málaskrá án þess að brot hafi verið framin og má draga þá ályktun af þessum tölum að árangurinn, mældur í útgefnum ákærum miðað við heildar málafjölda, sé ekki svo slæmur. Þá er til þess að líta að lögregla virðist árin 1999 og 2000 hafa sinnt þessum málum meira en áður eins og sést af því að málum hefur fjölgað nokkuð. Þó hefur endanleg niðurstaða ekki fengist í 8 af þeim 14 málum sem til rannsóknar komu á árinu 2000 svo hlutfall niðurfelldra mála kann að hækka. Það er ekki gott að segja hvort einhver ályktun verður dregin af þessari fjölgun sem orðið hefur á útgáfu ákæra síðustu tvö ár. Ein möguleg skýring er dómur Hæstaréttar frá 25. febrúar 1999, í máli nr. 415/1998. Sakfelling sú sem þar varð eftir sýknu í héraðsdómi er líkleg til að virka hvetjandi bæði á lögreglu og almenning, þá fyrr nefndu til að byrja mál og ákæra en almenning til að kæra eða koma ábendingum til lögreglu.

1.3.5 Könnun á umfangi áfengisauglýsinga í fjölmiðlum

Vinnuhópurinn hefur á starfstíma sínum haft augu með og safnað töluverðu af hugsanlegum auglýsingum á áfengi í fjölmiðlum. Auk þess hefur vinnuhópnum borist fjöldinn allur af ábendingum frá áhugasömu fólki. Vonandi verður það til þess að varpa einhverju ljósi á umfang þeirrar markaðssetningar sem fram fer í fjölmiðlum á áfengi þótt ekki sé alltaf von um að bann 20. gr. áfengislaga nægi til að sporna við þeirri markaðssetningu.

Í töflu hér á eftir má sjá yfirlit yfir auglýsingar sem vöktu athygli vinnuhópsins með hliðsjón af verkefni hans. Í töflunni er ekki gerð tilraun til að greina á milli hvað teljast löglegar og ólöglegar auglýsingar.

Auglýsingamiðlar	Lýsingar á áfengisauklýsingum			
	Vöruheiti eða auðkenni	Umfjöllun	Kostun	Keppni og hvatningar
Sjónvarp	Egils Gull: Menn rifja upp æskuna		Fosters: Survivor	
	www.spegils.is			
	San Miguel innskot tengt nafni á höfundu og titli á tónlistarmyndböndum Popp Tívi			
	Warsteiner / Beck's: Spjöld á íþróttavöllum sem sjást í innlendra dag-skrá.			
	Grolsch: Hluti af sviðsmynd			
GSM	Fosters bjór auglýstur með SMS-sendingum; ný þjónusta Landssímans			
Útvarp				Veitingastaður: Fimm í fötu.
				Veitingastaður: Skotkeppni
Rit	Hennessy – Fréttabréf World for 2 á Íslandi.	Um vín frá Argentínu – Gestgjafinn.	Fimm VIP miðar í boði Carlsberg – Mbl.	Baileysupp-skriftakeppni – Gestgjafinn.
	Bitburger – Vogar, blað sjálfstæðismanna í Kópavogi.	Baileys-uppskriftir – Gestgjafinn.	Grolsch: Boðsmiði í fókuspártý - Fókus	Smirnoff-hönnunarkeppni
	Tuborg og Egils Gull í símaskránni.	Um Seridan's kaffilíkjör – Gestgjafinn.		Carlsberg: Firma- og hópa-keppni Stjórnunnar árið 2000.
	Ballantine's og Genuine draft – Fókus	Um Fonseca BIN 27 þúrtvín – Gestgjafinn.		Carlsberg: Euro 2000 leikurinn – DV.
	Carlsberg: Aldamóta-hátíðin í Laugardalshöll.	Um Amaretto ís og tertu – Gestgjafinn.		
	Fosters: Auglýsing frá The Dubliner – Mbl.	Bond og Smirnoff í BondBlaðið.		

Auglýsingamiðlar	Lýsingar á áfengisauklýsingum			
	Vöruheiti eða auðkenni	Umfjöllun	Kostun	Keppni og hvatningar
	Otard koniak: What's on in Reykjavík			
	Carlsberg: Staff í Filing! – Fókus			
	Coronabjór Fréttablaðið			
	Vikingadagar Fréttablaðið			
	www.spegils.is			Partýleikur reykjavik.com og Bylgjunnar.
Internet	www.rjc.is			Verðlaun ef komið er með kassavittun fyrir kaup á Beck's-bjór.
	www.atvr.is			
	www.strik.is			
Hlutir	Eftirlíking af Corona-flösku utandyra			
	Carlsberg-hlutir utandyra.			
	Merkingar á veitingahúsum			
	Grosch-merking á bifreið.			
	Smirnoff-merking á bifreið.			
	Fosters-merking á bifreið			

Á síðustu misserum hefur borið mikið á dulbúnum áfengisauklýsingum. Á árinu 2001 hefur færst í vöxt að áfengur bjór sé auglýstur af framleiðendum og innflytjendum í skjóli undanþágu 3. mgr. 20. gr. áfengis laga. 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. Einn íslenskur framleiðandi hefur byrjað framleiðslu á óáfengum bjór í samskonar umbúðum og þekkjast fyrir áfengan bjór að því er virðist eingöngu til þess að geta auglýst áfenga bjórinn, einkum í sjónvarpi.

Í könnun sem Samkeppnisstofnun gerði nú nýverið (Morgunblaðinu 28. júlí 2001) kom í ljós að þrjár erlendar bjórtegundir, sem hafa verið auglýstar mikið upp á síðkastið, þ.e.

Grolsch, Fosters og Dab og sagðar eru óáfengar, standa neytendum ekki til boða. Aðspurður upplýsti fulltrúi innflytjanda tveggja þessara bjórtegunda, blaðamann Morgunblaðsins um að einungis hefðu verið fluttir inn 10–15 kassar af léttum Dab bjór án þess að nokkuð hafi selst þrátt fyrir auglýsingaherferðina. Upplýsti hann einnig að ekkert hefði verið flutt inn af léttum Fosters bjór og ekkert hefði verið spurt um hann þrátt fyrir auglýsingar. Létt Grolsch öl er einungis fáanlegt hjá innflytjanda í kassavis og eftirspurnin engin. Samkeppnisstofnun telur að auglýst vara verði að vera til og almennt aðgengileg fyrir neytendur hjá smásala. Ella sé „auglýsingin blekking og því villandi, sbr. 21. gr. samkeppnislaga“ nr. 8/1993. Líklegt verður að telja að slíkum auglýsingum, sem hljóta að kosta milljónir króna, sé ekki ætlað að selja léttölið heldur sé stefnt að því að koma á framfæri auglýsingum um áfenga björinn.

Auk þessara dulbúnu áfengisauklýsinga á bjór hefur færst í vöxt að í íslenskum sjónvarpsþáttum sem höfða til ungs fólks, sé bjór stillt upp og hans neytt að því er virðist í þeim tilgangi að auglýsa hann og hvetja til drykkju. Ólíklegt má teljast að tilviljun ráði því að þessi neysla á bjór, sem virðist bundin við ákveðnar tegundir, sé hluti af sviðsmyndinni. Dæmi um þetta má nefna t.d. sjónvarpsþættina „Djúpu laugina“ á sjónvarpsstöðinni Skjáeinum og „Með hausverk um helgar“ á sjónvarpsstöðinni *Sýn*.

Skömmu fyrir síðustu verslunarmannahelgi barst mörgum notendum GSM síma hjá Landssíma Íslands hf. skilaboð um að gleyma ekki „Fosters“ og var nafn bjórtegundarinnar endurtekið sex sinnum. Með þessu var notuð nýtilkomin þjónusta Símans, svokallaðar SMS-auklýsingar, en þar er GSM-notendum boðið að taka á móti auglýsingum á SMS-formi, gegn lækkun á símreikningi. Það skal tekið fram að samkvæmt frétt í Morgunblaðinu 3. ágúst sl. harmaði forstjóri Landsímans, að þessari auglýsingu skyldi miðlað með þessum hætti og lofaði að stöðva tiltækið.

Auk framangreinds hefur færst í vöxt að internetið sé nýtt til að auglýsa áfengi. Má sem dæmi um þetta nefna www.spegils.is sem ýtt var úr vör með margendurteknum auglýsingum í sjónvarpi. Í auglýsingunum lék ungt fólk og virtist þeim beint að því, enda er ungt fólk sá hópur sem einna mest nýtir internetið.

Auk framangreinds er nokkuð algengt að sjá áfengisauklýsingar eða kynningar á áfengi í fagtímaritum sem fjalla um mat eða í tímaritum sem beint er að fullorðnu fólki.

2 Hvað eru áfengisauklýsingar?

2.1 Hugtakið auglýsing

Í fljótu bragði kann að virðast augljóst hvað átt er við með hugtakinu auglýsing. Í nútíma samfélagi er erfitt að komast hjá því að sjá tugi auglýsinga á hverjum degi. Beinar auglýsingar birtast einkum í fjölmiðlum þ.e. dagblöðum, tímaritum, útvarpi og sjónvarpi. Auk þess sem fjöldi auglýsingabæklinga berst inn á flest heimili í viku hverri og auglýsingaskilti eru staðsett víða á áberandi stöðum. Í seinni tíð hafa nýir miðlar bæst við svo sem internetið og SMS-skilaboð.

Þrátt fyrir þetta sjá auglýsendur vöru stundum ástæðu til að setja auglýsingar sínar í einhvern annan búning til að koma vöru sinni eða þjónustu á framfæri. Tilgangurinn er að vekja áhuga eða forvitni fólks án þess að beinlínis sé verið að hvetja það til að kaupa ákveðna vöru eða versla við ákveðið fyrirtæki. Dæmi um þetta eru kostanir t.d. á íþróttaviðburðum, keppnum, útvarps- og sjónvarpsþáttum, þar sem fyrirtæki leggja fram fé gegn því að vera kynntir sem stuðningsaðilar eða að ákveðin sjónvarps eða útvarpssending sé gerð í boði viðkomandi. Sömu aðferðum er beitt til að komast í kringum lög sem þykja þrengja að möguleikum til markaðssetningar. Tengist þetta viðfangsefni vinnuhópsins enda er algengt að auglýsingar

á áfengi séu settar í búning kynninga eða þeim komið á framfæri án þess að augljóst sé að um auglýsingu sé að ræða. Þetta er gjarnan gert til að sneiða hjá banni við áfengisauglýsingum.

20. gr. áfengislaga hefst á skilgreiningu á hugtakinu áfengisauglýsing. Í umfjöllun um bann við áfengisauglýsingum hefur verið bent á að sökum margra undantekninga frá banninu, sem einnig koma fram í 20. gr. áfengislaga, sé erfitt eða ómögulegt að framfylgja því. Þessar undantekningar gera skilgreininguna erfiða.

2.2 Skýringar Hæstaréttar á 20. gr. áfengislaga

Af þeim dómafordæmum sem rakin eru í kafla 5 í skýrslunni verður ekki dreginn mjög víðtækur lærdómur. Hér verður ekki farið mjög djúpt í þau lögskýringarsjónarmið sem þar koma fram. Þó er rétt að benda á að nú liggur fyrir dómur Hæstaréttar Íslands um að bann 20. gr. áfengislaga stangist ekki á við þau ákvæði sem fjalla um tjáningarfrelsi, sbr. 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sbr. lög nr. 62/1994 (Dómur Hæstaréttar frá 25. febrúar 1999 í málinu nr. 415/1998).

Heimilt er að kynna í fjölmiðlum gæði, verð og bera saman eiginleika áfengra drykkja ef umfjöllunin hefur ekki yfirbragð auglýsingar. Hæstiréttur sýknaði árið 1995 tvo menn af ákæru um brot gegn þágildandi 16. gr. reglugerðar nr. 335/1983, sbr. 16. gr. a laga nr. 82/1969. Ástæða sýknu var að umfjöllun um áfengi sem farið hafði fram í tímaritinu S var af Hæstarétti talin falla utan 20. gr. áfengislaga. Í héraðsdómi sem sýknaði ákærðu var vísað til þess að ekkert hefði komið fram í málinu sem benti til þess að umboðsmaður áfengisins eða aðrir hafi hlutast til um að ákærðu birtu myndir þær og texta sem ákært var út af. Dómur þessi getur verið til hliðsjónar þegar metið er hvort um áfengisauglýsingu sé að ræða eða ekki (Dómur Hæstaréttar 1985:1380).

Í dómi Hæstaréttar frá 1987 var sýknað sökum þess að hegðun sú sem ákært var út af var talin skorta þá útbreiðslu að geta talist falla undir ákvæði 16. gr. reglugerðarinnar frá 1983. Þegar talað er um „almennig“ í bannákvæðinu er samkvæmt dóminum ekki átt við þá hegðun að dreifa auglýsingabæklingum um áfengi og veita til kynningar áfengi til gesta á veitingastað (Dómur Hæstaréttar 1987:26).

Lítill lærdómur verður dreginn af þeim Hæstaréttardómum sem til eru umfram það sem hér var rakið. Þó kann að mega lesa frekari sjónarmið um lögskýringu úr niðurstöðum héraðsdómstóla en til þess er að líta að fordæmisgildi þeirra er lítið sem ekkert.

3 Áfengi og fjölmiðlar

Áfengi kemur fyrir með ýmsum hætti í fjölmiðlum. Fyrir utan beinar auglýsingar og fréttafni má nefna kvikmyndir, þætti í útvarpi og sjónvarpi, sögur í tímaritum, auglýsingar á íþróttasvæðum og merkingar vegna kostunar. Umfjöllunin getur verið bein eða óbein, átt upptök hjá fjölmiðlafólki sem þáttur í sköpun eða hjá þeim sem markaðssetja áfengi sem vöru. Áhrif umfjöllunar og auglýsinga um áfengi hefur verið mikið rannsakað og frá ýmsum hliðum með tilraunum, könnunum og samanburðarrannsóknum sem hafa beinst að innihaldi, umfangi, tíðni, fjölbreytni, athygli áhorfenda, viðhorfum, lífsstíl og efnahag. Lög og reglur um áfengisauglýsingar geta á táknrænan hátt markað stöðu áfengis í samfélaginu og gefið til kynna afstöðu stjórnvalda og áhyggjur af skaðsemi þess. Sömu lög geta á hinn bóginn gert meira ógagn en hitt ef lítið er á þau ein sér sem lausn á vandamálum tengdum áfengisneyslu (Montonen, 1996; McQuail 1989).

3.1 Tilgangur og áhrif áfengisauklýsinga

Ómældum fjárumunum er varið til hvers kyns auklýsinga því sannanlega hafa þær áhrif á val og viðhorf neytenda á markaði. Áfengisauklýsingar eru þar engin undantekning. Þær eru með því flottasta sem gerist á auklýsingamarkaði og bera þess merki að aðstandendur þeirra eru fjársterkir. Annar vegar eru áfengisauklýsingar notaðar í markaðssetningu til að greina á milli tegunda eða vörumerkja og hins vegar til þess að höfða til mismunandi markhópa. Þannig eru t.d. sterk og brennd vín svo sem koníak og viskí gjarnan sett í samband við karlmannlegan, dýran lífsstíl, en hvítvín og kampavín vekja fremur hugmyndir um kvenleika og rómantik. Markaðssetning á bjór er hins vegar vel þekkt í tengslum við íþróttir og gosblandað áfengi er beinlínis markaðsett erlendis fyrir yngstu hugsanlegu neytendurna.

Áfengisauklýsingar eru taldar geta styrkt og viðhaldið „vörumerkjatryggð“ (brand loyalty) eða aflað áfengistegund eða merki nýrra áhangenda. Auklýsingarnar eru einnig taldar styrkja og viðhalda jákvæðum viðhorfum til áfengisneyslu í þjóðfélaginu og þar með hafa áhrif á það hvort og hvenær ungt fólk velur að hefja drykkju. Áfengisauklýsingar geta ýtt undir neyslu þeirra sem neyta áfengis t.d. með því að hvetja til stærri skammta og gefa hugmyndir um fjölbreytileg tilefni til áfengisneyslu. Þær geta einnig dregið úr löngun ofdrykkjumanna til að draga úr drykkju eða hætta. Loks geta þær haft áhrif á ákvarðanir um áfengisstefnu í þjóðfélaginu (Edwards og fl., 1995).

Niðurstöður samanburðarrannsóknna á milli nokkurra OECD landa á 8. áratug síðustu aldar sýndu fram á minni mælanlega áfengisneyslu og lægri tíðni áfengistengdra vandamála t.d. bílslysa í löndum þar sem áfengisauklýsingar voru bannaðar. Áfengisneysla í löndum þar sem bannað var að auklýsa sterkt áfengi reyndist 16% minni en löndum þar sem áfengisauklýsingar eru leyfðar. Sömuleiðis reyndist mæld áfengisneysla 11% minni í löndum þar sem bannað er að auklýsa bjór og létt vín en í löndum þar sem einungis var bannað að auklýsa sterkt áfengi. Tíðni umferðarslysa sem rekja mátti til ölvunar var 10% lægri þar sem bannað var að auklýsa sterkt áfengi en 23% lægri í löndum þar sem einnig var bannað að auklýsa bjór og létt vín. Væntanlega gefur þessi munur jafnframt vitni um annars konar mun á þeim samfélögum sem voru athuguð t.d hvað varðar viðhorf til áfengismenningar (Edwards og fl., 1995).

3.2 Auklýsingabann sem forvörn

Það er sérstakt áhyggjuefni þeirra sem vinna að forvörnum meðal barna og unglunga hve áfengisauklýsingum, kynningu og kostun er í ríkum mæli beint að ungu fólki og ætlað að höfða til lífsstíls þess og áhugamála. Rannsóknir gefa til kynna að áfengisauklýsingar séu líklegar til að hafa einhver áhrif á ungt fólk (Wyllie, Zhang og Casswell, 1998) Á ráðstefnu Evrópuskrifstofu Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar „Ungt fólk og áfengi“ sem haldin var í Stokkhólmi í febrúar 2001 var þessu gefinn sérstakur gaumur. Þar var samþykkt yfirlýsing sem hafði það að markmiði að verja börn og ungmenni gegn þrýstingi um að hefja neyslu áfengis og leitast þannig við að draga úr þeim skaða sem áfengi veldur þeim, beint eða óbeint. Yfirlýsingin byggir á Evrópusamningi Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar um áfengi, sem aðildarríki Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar í Evrópu samþykktu 1995, (Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin, 1999) en þar er sérstaklega tekið fram að börn og unglingar eigi rétt á að alast upp í umhverfi sem er, eftir því sem unnt er, verndað fyrir kynningu á áfengum drykkjum. Þar segir einnig að stefna í heilbrigðismálum almennings, hvað varðar áfengi, verði að taka mið af sjónarmiðum almannaheilla án tillits til viðskiptalegra hagsmuna (Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin, 2001).

Takmarkanir á eða bann við áfengisauklýsingum felur í sér viðurkenningu á sérstöðu áfengis sem markaðsvöru sem réttlæti slíkar aðgerðir. Tilgangurinn með því að halda áfengisauklýsingum í skefjum er fyrst og fremst sá að vinna gegn misnotkun áfengis og draga úr skaðsemi af völdum áfengisneyslu í landinu (Áfengislög nr. 75/1998).

Ríkisstjórnin samþykkti viðtæka stefnu í fíkniefna-, áfengis- og tóbaksvörnum árið 1996. Í henni felst að ríkisstjórnin ákvað að beita sér markvisst fyrir því að ráðuneyti og stofnanir, löggæsla og tollgæsla, í samvinnu við sveitarfélög, foreldrafélög, félagasamtök og aðra tækju höndum saman og samhæfðu viðbrögð, aðgerðir og samstarf með það fyrir augum að uppræta fíkniefnaneyslu barna og ungmenna og draga stórlega úr áfengis- og tóbaksnotkun þeirra (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 1999). Meðal þess sem þá var tekin ákvörðun um var stofnun áfengis- og vímuvarnaráðs sem hefði það hlutverk að efla og styrkja áfengis- og vímuvarnir sérstaklega meðal barna og ungmenna og sporna gegn afleiðingum af neyslu áfengis og annarra vímuefna (Lög um áfengis- og vímuvarnaráð nr. 76/1998).

Íslensk heilbrigðisáætlun fram til ársins 2000 var samþykkt með þingsályktun 1991 (Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið, 1992). Meðal annars var þar kveðið á um að draga þurfi úr áfengisneyslu í landinu og útrýma ofneyslu. Í nýrri heilbrigðisáætlun fram til ársins 2010, sem samþykkt var á Alþingi vorið 2001, er enn tekið í sama streng (Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið, 2000). Í áætluninni eru áfengis-, vímuefna- og tóbaksvarnir meðal fremstu forgangsmarkmiða. Er það í samræmi við niðurstöður rannsókna sem benda til þess að óhófleg áfengisneysla og reykingar séu helstu orsakir fyrirbyggjanlegra sjúkdóma á Vesturlöndum nú á dögum (Rehn, Room og Edwards, 2001). Í framkvæmdaáætlun Evrópu-deildar Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar fyrir árin 2000–2005 er sett fram markmið um að á árinu 2005 hafi öll aðildarlönd í Evrópu hafið aðgerðir til að vernda börn og ungmenni fyrir markaðssetningu á áfengi. Meðal annars er mælt með því að lögleiða bann við áfengisauklýsingum eða a.m.k. einhvers konar takmarkanir. (Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin, 1999).

3.3 Önnur sjónarmið

Margoft hefur komið fram í umræðu um áfengisauklýsingar að innlendir framleiðendur áfengis telja sig ekki njóta jafnræðis við erlenda framleiðendur. Þetta er einkum vegna þess að í erlendum fjölmiðlum, sem í auknum mæli standa Íslendingum til boða, eru birtar áfengisauklýsingar erlendra framleiðenda sem eru undanþegnir banni 20. gr. áfengislaga. Íslenskir framleiðendur telja sig ekki geta keppt á jafnréttisgrundvelli vegna þess að þeim er bannað að auglýsa í íslenskum fjölmiðlum. Aukið framboð á erlendu sjónvarpsefni á síðustu árum hefur án efa ýtt undir þessa óánægju íslensku framleiðendanna. Hér verða rakin helstu rök gegn banni við áfengisauklýsingum sem hafa verið tínd til þegar þetta málefni ber á góma.

3.3.1 Umheimurinn

Ýmsir hafa haldið því fram að í upplýsingaheimi nútímans sé tilgangslaust að banna áfengisauklýsingar í innlendum miðlum því erlendir miðlar sem ná til landsins séu fullir af þeim. Á það má þó benda að Íslendingar horfa mun meira á íslenskar sjónvarpsrásir en erlendar, ef marka má fjölmiðlakönnun Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands 1998 (Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, 1998). Lausleg athugun á auglýsingum í erlendum tímaritum sem seld eru í íslenskum bókabúðum leiðir í ljós að áfengisauklýsingar eru aðallega birtar í tímaritum sem ætluð eru fullorðnum. Áfengisauklýsingar eru þannig yfirleitt ekki birtar í þeim tímaritum sem ætla má að höfði til yngstu aldurshópna.

Íslendingar geta sett sér reglur sem banna áfengisauklýsingar svo framarlega sem slíkt bann gengur ekki gegn þjóðréttarlegum skuldbindingum íslenska ríkisins.

3.3.2 Tjáningarfrelsi

Gjarnan er vísað til áðurnefndra ákvæða um tjáningarfrelsi í 73. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944, sbr. 11. gr. laga nr. 97/1995 og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sbr. lög nr. 62/1994. Í þessum lögum segir að ekki megi hefja tjáningarfrelsi nema nauðsyn krefji í þágu allsherjarreglu, öryggis ríkisins eða í þágu almannaheilla. Í hæstaréttardómnum frá 25. febrúar 1999 var komist að þeirri niðurstöðu að löggjafinn hafi metið auklýsingabann áfengis nauðsynlegt og að það feli ekki í sér brot gegn ofangreindum ákvæðum um tjáningarfrelsi.

3.3.3 Jafnræðisregla

Innlendir framleiðendur áfengis vísa til jafnræðisreglu þegar rök eru færð fyrir því að leyfa áfengisauklýsingar. Innlendum framleiðendum finnst þeir ekki sitja við sama borð og erlendir framleiðendur sem auklýsa í erlendum tímaritum sem berast hingað, á erlendum sjónvarpsstöðum sem sjást hér og stundum í bakgrunni í sjónvarpsútsendingum t.d. frá íþróttakeppnum. Innlendir framleiðendur telja sig ekki hafa ráð á að auklýsa í útlöndum og að þeir beri skarðan hlut frá borði. Þeir hafa bent á að markaðshlutdeild þeirra hér sé lítil í samanburði við markaðshlutdeild erlenda framleiðenda í heimalandi. Sums staðar erlendis gilda reglur sem vernda innlendan áfengisíðnað, t.d. í Danmörku þar sem einungis er leyft að selja bjór í flöskum en það gerir innflutning síður samkeppnisfæran.

3.3.4 Matur og vímuefni

Gjarnan er litið á neyslu áfengis frá tveimur hliðum. Sumir vilja líta á áfengi sem venjulega matvöru sem eðlilegt sé að markaðssetja sem hverja aðra neysluvöru. Aðrir telja að ekki verði hjá því komist að taka mið af áfengi sem vímuefni vegna þess að það er ávanabindandi og ofneysla þess skaðleg. Fyrirkomulag markaðssetningar áfengis á Vesturlöndum virðist alls staðar vera umdeilt vegna þessara ólíku sjónarmiða. Rétt er að benda á að meira að segja í löndum sem hafa verulegra hagsmuna að gæta í áfengisíðnaði eru í gildi reglur um auklýsingar á áfengi t.d. í Frakklandi og á Ítalíu (Montonen, 1996).

3.3.5 Fræðsla

Því er stundum haldið fram að nær væri að auka vægi fræðslu fyrir börn og unglinga um skaðsemi af völdum áfengis og annarra vímuefna í stað þess að setja boð og bönn við markaðssetningu löglegs varnings eins og áfengis. Í forvörnum skuli höfða til vitsmuna almennings en forðast forsjárhyggju. Rannsóknir á árangri fræðslu til að breyta viðhorfum og hegðun benda hins vegar til þess að aukin þekking sé nauðsynlegur en ekki nægjanlegur þáttur til að hafa áhrif. Fræðsla ein sér dugir skammt ef hún nýtur ekki stuðnings gildandi reglna í samfélaginu. Auk þess er mun minni fjármunum jafnan varið til forvarna en til markaðssetningar áfengis. Efengar reglur gilda sem takmarka áfengisauklýsingar má því ætla að leikurinn milli fræðslu um skaðsemi áfengis annars vegar og markaðssetningar hins vegar verði afar ójafn og óhagstæður fyrir forvarnir. (Monotonen, 1996; McQuail, 1989.)

4 Löggjöf nokkurra landa um áfengisauklýsingar o.fl.

Í dómi Hæstaréttar frá 25. febrúar 1999 í málinu: Ákærvaldið gegn Jóni Snorra Snorra-syni er vísað til stefnumótunar Evrópudeildar Alþjóðaheilbrigðisstofnunarinnar (WHO) í heilbrigðismálum 21. aldar, þar sem sett eru fram stefnumið í áfengismálum, sem m.a. leggja

áherslu á takmarkanir á beinum og óbeinum auglýsingum áfengis og viðurkenningu á slíkum takmörkunum og bönnum í þeim löndum, þar sem um slíkt er að ræða. Þá er og sérstaklega hvatt til þess að ríkin tryggi að áfengisauglýsingum verði ekki með neinu móti beint að ungmennum, t.d. með því að tengja áfengi við íþróttir.

Ef lítið er til stöðunnar í Evrópu varðandi reglur um áfengisauglýsingar þá hafa á síðustu tíu árum verið settar fjölbreyttar reglur sem ætlað er að takmarka þessar auglýsingar og hafa eftirlit með þeim. Í flestum Evrópuríkjum eru einhvers konar takmarkanir, oft án beinnar íhlutunar yfirvalda (voluntary code), en einnig er þessum málum skipað með lögum eins og hér á landi. Það á t.d. við um Danmörku, Noreg og Svíþjóð. Þar sem áfengisauglýsingar eru ekki bannaðar er meginefni þessara laga og reglna að mæla fyrir um hvað koma má fram í áfengisauglýsingum og að hverjum má beina þeim. T.d. er í flestum landanna tekið fyrir að þessar auglýsingar tengi saman áfengi og kynþokka (sexuality), hvetji til óhóflegrar drykkju eða drykkju ungmenna.

4.1 Danmörk

Í Danmörku er reglum um áfengisauglýsingar skipað með reglugerð nr. 1348/2000, „bekendtgørelse om reklame og sponsorering i radio og fjernsyn“, sem sett er með heimild í dönsku útvarpslögunum. Samkvæmt reglugerðinni er bannað að auglýsa áfengi sem er 2,8% eða sterkara og þar eru ákvæði um auglýsingar á veikara áfengi, sem sérstaklega er ætlað að koma í veg fyrir að þeim sé beint að börnum eða ungmennum.

4.2 Noregur

Í Noregi eru áfengisauglýsingar bannaðar með lögum nr. 27/1989, „lov om omsetning av alkoholholdig drikk m.v.“ Bannið tekur einnig til auglýsinga á vörum með sömu merkjum eða einkennum („merke eller kjennetegn“) og áfengi sem er sterkara en 2,5%. Bannið er nánar útfært í reglugerð nr. 1292/1997, „forskrift om omsetning av alkoholholdig drikk m.v.“ Bannákvæði laganna hljóðar svo: „Reklame for alkoholholdig drikk er forbudt. Forbudet gjelder også reklame for andre varer med samme merke eller kjennetegn som drikk som inneholder over 2,50 volumprosent alkohol. Slike varer må heller ikke inngå i reklame for andre varer eller tjenester.“ Í reglugerðinni er samsvarandi ákvæði enn ítarlegra. Þar er og að finna nákvæma skilgreiningu á hugtakinu auglýsing í þessu sambandi og er lögð áhersla á að tilgreina þær aðferðir og miðla sem nota má til að koma auglýsingum á framfæri. Síðan eru tilgreindar undantekningar frá banninu í átta tölulíðum. Þá er tilgreint að það sé skylda húseiganda að fjarlægja auglýsingar af húsi sínu og tilgreint hvaða leið sé lögreglu heimil sé ekki farið eftir þessu. Loks segir að félags- og heilbrigðisráðuneytið geti veitt einstakar undanþágur frá reglugerðinni ef sérstaklega standi á.

Það sem vekur sérstaka athygli við norsku löggjöfina er áherslan sem lögð er á að menn geti ekki komist fram hjá banninu með því að auglýsa vöru sem heimilt er að auglýsa, en með svo sterkri tilvisan til vöru sem ekki er heimilt að auglýsa að í raun er verið að auglýsa þá vöru. Með því að auglýsa tiltekna vöru sé í raun verið að auglýsa aðra vöru. Þá virðist löggjöfin skýr og nútímaleg.

4.3 Svíþjóð

Í Svíþjóð er almennt ákvæði í lögum um að við auglýsingar á áfengi og aðrar markaðssetningar aðferðir þess sé gætt hófs og hvorki komið fram með ágengum hætti né hvatt til áfengisneyslu. Óheimilt er samkvæmt lögum að markaðssetja áfengi með auglýsingum í hljóðvarpi og sjónvarpi og það sama gildir um tímarit og önnur prentuð rit ætluð almenningi.

Við markaðssetningu áfengis má ekki höfða til barna og ungmenna. Um þetta gilda lög 1978:763, „lag með vissa bestæmmelser om marknadsföring av alkoholdrycker“, og einnig sænsku áfengislögin, alkohollag 1994:1738.

Í Svíþjóð er um þessar mundir rekið dómsmál þar sem reynir á hvort auglýsingabannið standist samþykktir Evrópusambandsins. Við rekstur málsins fyrir Stockholms Tingsrátt óskaði dómurinn eftir túlkun (forúrskurði) Evrópudómstólsins á tilteknum samþykktum sambandsins með tilliti til þess hvort þær heimiluðu bann við áfengisauglýsingum eins og það sem í gildi er í Svíþjóð. Dómur (judgment) Evrópudómstólsins frá 8. mars 2001 er áhugaverð lesning með tilliti til þeirra sjónarmiða sem þar koma fram um hin andstæðu sjónarmið sem hér vegast á, annars vegar að heilbrigðissjónarmið réttlæti auglýsingabann og hins vegar að bannið stríði gegn ákvæðum um frjálst flæði vöru og þjónustu milli aðildarríkja Evrópusambandsins („Free movement of goods. Freedom to provide services“). Í dóminum koma fram efasemdir um það, að með auglýsingabanninu sé náð þeim markmiðum sem að er stefnt í ljósi undantekninga frá banninu og hins gríðarlega magns af óbeinum auglýsingum á netinu. Einnig segir að spurning sé hvort almenna ákvæðið um að við auglýsingar áfengis beri að sýna hófsemd sé nægjanlegt til að vernda hagsmuni almennings. Niðurstaða Evrópudómstólsins er sú að hinar umræddu ESB-samþykktir komi ekki í veg fyrir bann eins og það sænska nema augljóst sé að vernda megi heilsu almennings fyrir skaðvænlegum afleiðingum áfengisneyslu með öðrum aðferðum sem hafi minni áhrif á hinn innri markað aðildarríkjanna. Með þessu er boltinn sendur sænskum dómstólum og þeim sagt, að það sé þeirra að meta hvort ekki sé unnt að ná hinum lögmætu markmiðum er varða heilsu almennings í þessu sambandi með öðru móti en með fortakslausu auglýsingabanni. Svo virðist sem Evrópudómstóllinn hafi svarað með spurningunni: Er bannið í samræmi við meðalhófsregluna? Að því er varðar þýðingu þessa dóms fyrir Ísland má benda á að reglur Evrópska efnahagssvæðisins eru þær sömu og innan Evrópusambandsins varðandi frjálst flæði vöru og þjónustu.

4.4 Bretland

Í Bretlandi gilda reglur settar af einkaaðilum „the British Code of Advertising Practice“ og „the Independent Television Commission Code of Advertising Standards and Practice“. Þessar reglur gilda um alla fjölmiðla og er einkum ætlað að koma í veg fyrir að áfengisauglýsingum sé beint að ungmennum og öðrum áhrifagjörnum einstaklingum. Benda má á að BBC birtir engar auglýsingar.

4.5 Austurríki

Í Austurríki eru áfengisauglýsingar í hljóðvarpi bannaðar með lögum. Að öðru leyti gilda reglur settar af einkaaðilum á sama hátt og í Bretlandi.

4.6 Belgía

Í Belgíu eru engar viðskiptaauglýsingar í rikissjónvarpi. Áfengisauglýsingar eru bannaðar með lögum í einkareknu sjónvarpi. Engar áfengisauglýsingar eru í hljóðvarpi. Í öðrum fjölmiðlum gilda reglur markaðarins (voluntary guidelines), sem banna að hvatt sé til óhófsdrykkju og auglýsingar sem beint er að fólki yngra en 21 árs.

4.7 Frakkland

Í Frakklandi er lögbundið bann við að auglýsa áfengi sem er sterkara en 1,2% í sjónvarpi og á stöðum þar sem ungt fólk kemur saman og á íþróttaleikvöngum. Í áfengisauglýsingum sem birtast annars staðar ber að hvetja til hófsemi í neyslu áfengis.

4.8 Finnland

Í Finnlandi ríkti áður bann við áfengisauklýsingum en nú hefur verið slakað á því og er heimilt að auklýsa áfengi undir 22%.

4.9 Þýskaland

Í Þýskalandi er áfengi ekki auklýst í sjónvarpi samkvæmt reglum einkaaðila (voluntary agreement). Varðandi aðra fjölmiðla gilda svipaðar reglur og í Bretlandi.

4.10 Grikkland

Í Grikklandi gilda ekki aðrar reglur en þær að settar eru takmarkanir á fjölda auklýsinga á dag fyrir hverja áfengistegund í sjónvarpi og hljóðvarpi.

4.11 Írland

Á Írlandi eru auklýsingar á sterku áfengi bannaðar með lögum í sjónvarpi og hljóðvarpi og ekki má birta áfengisauklýsingar fyrir íþróttapætti. Sömu auklýsinguna má ekki birta oftár en tvisvar á sömu stöð á hverju kvöldi. Varðandi aðra fjölmiðla gilda reglur einkaaðila (voluntary code).

4.12 Ítalía

Á Ítalíu hefur aðeins mátt sýna áfengisauklýsingar í sjónvarpi eftir kl. 20.00 Um innihald þeirra hefur farið eftir reglum einkaaðila svipað og í Bretlandi.

Hinn 30. mars 2001 voru sett lög á Ítalíu „Law on alcohol and alcohol related problems“. Í lögnum er sérstök grein um áfengisauklýsingar. Segir þar að 6 mánuðum eftir gildistöku laganna skulu ríkis- og einkasjónvarpsstöðvar, auklýsingastofur og áfengisframleiðendur móta reglur („self-regulation code“) um áfengisauklýsingar. Þó þessum aðilum sé falið að móta reglurnar að verulegu leyti er í greininni jafnframt að finna bann við áfengisauklýsingum við tiltekna aðstæður. Er þar fyrst og fremst hugað að því að auklýsingarnar séu ekki birtar á þeim tímum sem börn og ungmenni horfa helst á sjónvarp og jafnframt að þessum auklýsingum sé ekki beint að þeim. T.d. má ekki sýna áfengisauklýsingar 15 mínútum fyrir og eftir sjónvarpsþætti, sem ætlaðir eru börnum og ungmennum. Þá er bannað að auklýsa sterkt áfengi í hljóðvarpi og sjónvarpi frá kl. 16.00 til 19.00. Sérstakar reglur í þessa veru eru einnig um dagblöð, tímarit og kvikmyndahús í þessum nýju lögum.

4.13 Lúxemborg

Í Lúxemborg gilda þær reglur að í sjónvarpi og hljóðvarpi mega ekki koma fram atriði sem lýsa óhóflegri drykkju (show alcohol being consumed „in excess“) eða sýna ungt fólk, íþróttamenn eða öikumenn neyta áfengis. Að öðru leyti eru þar ekki takmarkanir á áfengisauklýsingum.

4.14 Portúgal

Í Portúgal eru áfengisauklýsingar ekki leyfðar í sjónvarpi fyrir kl. 22.00 og auklýsingar mega ekki sýna neyslu áfengis.

4.15 Spánn

Á Spáni má ekki auklýsa áfengi sterkara en 23% í sjónvarpi og hljóðvarpi. Auklýsingar á öðru áfengi eru leyfðar einungis eftir kl. 21.30. Í Baskahéruðunum eru auklýsingar á sterku áfengi bannaðar í sjónvarpi.

4.16 Evrópusamþykktir

Rúmlega 20 Evrópuríki, þó ekki Ísland, hafa fullgilt sáttmála Evrópuráðsins um sjónvarp yfir landamæri frá 5. maí 1989 þar sem tóbaksauglýsingar eru bannaðar og verulegar hömlur eru við áfengisauglýsingum (Television Without Frontiers' Legislation, 2000; Páll Þórhalls-son, 1999). Slíkar auglýsingar mega ekki beinast að ungu fólki og ekki skírskota til hreysti, örvandi áhrifa eða hugsanlegra lækningaráhrifa. Í sáttmálanum eru settar fram lágmarksreglur en aðildarlöndin geta sett strangari reglur á sínum heimavelli svo framarlega sem þær brjóta ekki í bága við samþykktir um verslun og viðskipti á milli landa.

EFTA/EES-ríkin fengu undanþágu frá ESB-tilskipun nr. 89/552 um sjónvarpsútsendingar framlengda 1. apríl 2000. Í undanþágunni felst að „EFTA-ríkjunum er í sjálfsvald sett hvort þau geri kapalfyrirtækjum, sem starfa á yfirráðasvæði þeirra, skylt að rugla eða á annan hátt trufla auglýsingainnskot fyrir áfenga drykki í dagskrárliðum sjónvarpsstöðva sem eiga flesta áhorfendur sína í EES/EFTA-ríki.“ Undanþáguna á að endurskoða aftur árið 2003 og er reiknað með að hún verði þá felld niður. Íslendingar hafa ekki notað heimildina til þessa (EES-samningurinn, 2000).

4.17 Niðurstaða

Af þessu stutta yfirliti um löggjöf og aðrar reglur um áfengisauglýsingar meðal nokkurra ríkja má greina að ríki nálgast málið frá mismunandi sjónarhóli. Ljóst er að Ísland er meðal fárra þjóða sem hafa lögfest fortakslaust bann við áfengisauglýsingum. Vert er að ihuga hvað ræður þessum mismunandi reglum þar sem meira og minna er stefnt að því sama með öllum þessum takmörkunum á auglýsingum áfengis, þ.e. að vernda almenning, ekki síst börn og ungmenni, gegn óæskilegum áhrifum takmarkalausrar markaðssetningar áfengis.

Hafa ber vel í huga í þessu sambandi að til margra sjónarmiða verður að líta þegar metið er bann við tjáningarformi á borð við auglýsingar. Kemur það skýrt fram í framangreindum dómi Hæstaréttar frá 25. febrúar 1999. Var þar litið til 73. gr. stjórnarskrár um tjáningarfrelsi og ákvæða mannréttinasáttmála Evrópu. Það sem Hæstarétti þótti réttlæta bannið var að það þótti „nægilega ljóst að tilgangur löggjafans með banni á áfengisauglýsingum sé sá að vinna gegn misnotkun áfengis og þeim vandamálum, sem af henni hljótask“. Ekki var talið að í banninu fælist brot gegn stjórnarskránni eða mannréttinasáttmálanum. Í dómi Hæstaréttar er ekki tekið á þeim sjónarmiðum sem fjallað er um í framangreindum dómi Evrópudómstólsins um frjálst flæði vöru og þjónustu.

Sérstaka athygli vekur sú tilhögun í nokkrum löndum að láta markaðinum meira og minna eftir að skipa þessum málum með því að móta sínar eigin reglur (síðareglur). Ekki er vitað hvernig þessi tilhögun hefur tekist þar sem hún er viðhöfð, en forvitnilegt væri að vita hvort almenningur í þeim ríkjum telst jafn vel varinn gegn áhrifum áfengisauglýsinga og almenn- ingur í ríkjum þar sem bann er í gildi samkvæmt lögum. Einn stærsti kosturinn við að láta markaðinum að mestu leyti eftir að móta reglurnar hlýtur að vera sá að með því fæst sátt þeirra aðila sem hagsmuna hafa að gæta. Með þessari aðferð er einnig höfðað til ábyrgðar auglýsenda og markaðurinn hefur sjálfur eftirlit með því að reglunum sé fylgt.

5 Dómaframkvæmd

5.1 Dómar eftir gildistöku laga nr. 75/1998

5.1.1 Dómur Hæstaréttar frá 25. febrúar 1999: Ákærvaldið gegn Jóni Snorra Snorrasyni

J, framkvæmdastjóri bjórframleiðanda, var ákærður fyrir að hafa birt bjórauglýsingar á flettiskilti, í dagblaði og í útvarpi. Texti auglýsinganna var „6,2% ... nú er Egill STERKUR“. Talið var að J bæri ábyrgð á birtingu auglýsinganna og að þær brytu í bága við ákvæði 20.

gr. áfengislaga um bann við áfengisauklýsingum. Hvorki var fallist á að bann gegn auklýsingum sem þessum fæli í sér brot gegn 73. gr. stjórnarskrárinnar né 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Í málflutningi fyrir Hæstarétti vísaði ríkissaksóknari til heilbrigðisáætlunar Alþingis sbr. þingsályktun frá 19. mars 1991, þar sem segir að draga þurfi úr almennri neyslu áfengis og útrýma ofneyslu. Einnig vísaði ríkissaksóknari til stefnumótunar Evrópudeildar Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar (WHO) í heilbrigðismálum næstu aldar þar sem kemur fram að leggja skuli áherslu á að takmarka þurfi beinar og óbeinar áfengisauklýsingar og viðurkenna slík bönn. Í dómnum kemur fram að tilgangurinn með banni 20. gr. áfengislaga sé að „vinna gegn misnotkun áfengis og þeim vandmálum sem af henni hljótask“. Hæstiréttur vísaði einnig til þess að bannið ætti efnislega stoð í 3. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, en þar segir að takmarka megi tjáningarfrelsið í ákveðnum tilfellum með lögum t.d. til verndar heilsu. Með þessum rökstuðningi var ákærði sakfelldur, í samræmi við sakagiftir á hendur honum í ákæru, fyrir að hafa brotið gegn 20. gr. áfengislaga. Var J dæmdur til greiðslu sektar.

5.1.2 Dómur héraðsdóms Suðurlands frá 12. apríl 2000: Ákærvaldið gegn Kristmanni Karlssyni

K, forráðamaður heildverslunar, var ákærður fyrir að hafa birt áfengisauklýsingar á bifreið fyrirtækisins, en á bifreiðinni var letrað „CAMPARI“ auk myndar af Campari flösku. Ekki var fallist á að undantekning 3. tölul. 4. mgr. 20. gr. áfengislaga ætti við og var talið að farið væri langt út fyrir þau mörk sem eðlileg skýring eftir orðanna hljóðan á 3. tölul. 4. mgr. 20. gr. áfengislaga setur. Þótti blasa við að skreytingar á bifreiðinni væru hafðar í því skyni að hvetja til neyslu á umræddum drykk, en ekki eingöngu til að merkja bifreiðina. Var K dæmdur til greiðslu sektar.

5.1.3 Dómur héraðsdóms Reykjavíkur frá 27. desember 2000: Ákærvaldið gegn Magnúsi Einarssyni

M var ákærður sem framkvæmdastjóri fyrirtækisins F ehf. sem gefur út tímaritið „What's on in Reykjavík“ og sem ábyrgðarmaður tímaritsins, fyrir að birta eða láta birta áfengisauklýsingar í tímaritinu. Annars vegar var um að ræða Budweiser bjórauylýsingu og hins vegar Otard koníaksauklýsingu. Eigandi Budweiser umboðsins og innflytjandi koníaksins höfðu látið útbúa umræddar auklýsingar og keypt rúm fyrir þær í tímaritinu. Í niðurstöðu dómsins er vísað til 15. gr. laga um prentrétt nr. 57/1956 um ábyrgð blaða þar sem kemur fram að höfundur beri refsí- og fébótaábyrgð á efni rits, ef hann hefur nafngreint sig. Hafi enginn slíkur höfundur nafngreint sig, beri útgefandi eða ritstjóri ábyrgðina, því næst sá er hefur ritið til sölu eða dreifingar, og loks sá, sem annast hefur prentun þess eða letrun. Verði ekki séð af dómaframkvæmd um refsíábyrgð auklýsinga, að eins ríkar kröfur séu gerðar til fullkominnar nafngreiningar höfundar auklýsinga og til höfunda tímarits- og blaðagreina. Prentlögin sjálf taki ekki af öll tvímæli um hvenær fyrir liggi fullkomin nafngreining höfunda auklýsinga. Með vísan til 15. gr. laga um prentrétt og með hliðsjón af hæstaréttardómi nr. 415/1998 í máli ákærvaldsins gegn Jóni Snorra Snorrassyni, þar sem talið var að nafngreining lægi fyrir, þótti svo mikill vafi leika á refsíábyrgð ákærða á birtingu auklýsinganna að óhjákvæmilegt þótti að sýkna hann.

5.1.4 Dómur héraðsdóms Reykjavíkur frá 21. september 2001: Ákærvaldið gegn Steinari Sigurðssyni o.fl.

Ákærðu var gefið að sök að hafa birt eða látið birta auglýsingu á áfengum bjór af tegundinni „Corona“, sem fólst í því að upplásin eftirlíking af Corona bjórflösku var sett upp og látin standa fyrir framan veitingahúsið G. Málinu var lokið samkvæmt 1. mgr. 124. gr. laga nr. 19/1991 með því að ákærðu samþykktu að greiða sekt, að viðlögðu fangelsi og upptöku á eftirlíkingunni.

5.2 Dómar fyrir gildistöku áfengislaga nr. 75/1998

5.2.1 Dómur Hæstaréttar 1985:1380 og 1987:26

Í dómunum reyndi á skýringu á ákvæðum 16. gr. áfengislaga nr. 82/1969. Með dómunum var því slegið föstu að ákvæði 4. mgr. 16. gr. eldri áfengislaga færu ekki í bága við prentfrelsisákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar, en hugtakið „áfengisauglýsingar“ yrði að skýra þröngt, enda setti það ákvæði prentfrelsinu nokkrar skorður. Sýkna.

5.2.2 Dómur héraðsdóms Reykjavíkur frá 25. apríl 1995: Ákærvaldið gegn Gunnari Bender

G, ritstjóri og ábyrgðarmaður tímaritsins S, var ákærður fyrir að hafa birt grein með yfirskriftinni „Hvað er vodka“ og á næstu blaðsíðu var mynd af vodkaflösku og við hlið hennar áletrunin „Finlandia. Vodka From The Top Of The World“. Í greininni var fjallað um uppruna vodkaframleiðslu og lýst hráefni sem notað er við framleiðsluna. Þá var sagt frá verksmiðjunni sem framleiðir Finlandia vodka. Ekki var talið sannað að umfjöllunin hafi verið að undirlagi innflytjanda umræddrar áfengistegundar eða annarra er hagsmuna áttu að gæta. Var talið að greinin og myndbirtingin væri ekki auglýsing í skilningi áfengislaga og með hliðsjón af þeim Hæstaréttardómum er gengið höfðu um svipuð sakarefni var ákærða heimilt að fjalla um áfengi á þann hátt er hann gerði.

5.2.3 Dómur héraðsdóms Reykjavíkur frá 28. apríl 1995: Ákærvaldið gegn Páli Magnússyni

P, ritstjóri vikublaðsins M, var ákærður fyrir að birta grein undir yfirskriftinni „Við mælum með þessu áramótavini“. Í greininni var fjallað um nokkrar áfengistegundir og sérkennum þeirra lýst, hráefni, gæðum o.s.frv. Þá voru birtar myndir af áfengisflöskunum. Ekki þótti sannað að umfjöllunin hafi verið að undirlagi innflytjenda áfengisins eða annarra er hagsmuna áttu að gæta. Þótt greinin hafði um margt yfirbragð auglýsingar í venjulegum skilningi þess orðs, var sá vafi sem lék á því að greinin og myndbirtingarnar væru auglýsingar í skilningi áfengislaga, ákærða í hag. Með vísan til Hrd. 1985:1380 og 1987:26 þar sem fram kom að skýra þyrfti hugtakið „áfengisauglýsing“ þröngt, var talið ósannað að greinin og myndbirtingarnar hafi verið áfengisauglýsing í skilningi áfengislaga. Var P sýknaður.

5.2.4 Dómur héraðsdóms Reykjavíkur frá 14. febrúar 1997: Ákærvaldið gegn Haraldi Diego og Jóni Páli Haraldssyni

J sölustjóri og H ritstjóri blaðsins M voru ákærðir fyrir að hafa birt tvær áfengisauglýsingar. Var fyrri myndin af stúlku með vinglas. Á myndina hafði verið skeytt flösku með tiltekinni áfengistegund. Efst á síðunni stóð „Vínsmökkun mánaðarins“. Neðst var stuttur texti um vínið og því gefin einkunn. Hin myndin var af stúlku með opna flösku af tilteknu áfengi og neðst stóð „Hot n´ Sweet kynning“. Þá var stutt lýsing á áfenginu og því gefin einkunn. Talið var að myndtextinn væri full snubbóttur og efnisrýr til þess að falla undir almenna skilgreiningu á hugtakinu „umfjöllun“, og þótti hann eiga meira skylt við auglýsingatexta. Þá þótti renna stoðum undir að um auglýsingu væri að ræða að innflytjandinn greiddi að hluta kostnað

vegna hennar. Hins vegar þótti orðalag 2. mgr. 16. gr. eldri áfengislaga svo opið og óljóst að það þótti ekki getað verið grundvöllur sakfellingar með hliðsjón af 73. gr. stjórnarskrárinnar um prentfrelsi og 2. mgr. 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Voru J og H sýknaðir.

6 Könnun á málafjölda og viðhorfi lögreglustjóranna

Til að geta betur myndað sér skoðun á því hvernig ástandið er varðandi áfengisauglýsingar sendi vinnuhópurinn öllum lögreglustjórum á landinu bréf, dags. 26. júlí 2000, lagðar voru spurningar fyrir lögreglustjórana sem eru raktar hér á eftir. Bréfið var ítrekað 19. október 2000. Að lokum fengust svör frá öllum lögreglustjórunum 26 að tölu. Þar sem langur tími leið þar til síðustu svör bárust, óskaði starfshópurinn eftir upplýsingum frá lögreglustjóranum í Reykjavík um mál sem var ólokið þegar hann svaraði upphaflegu bréfi og um ný mál tengd áfengisauglýsingum. Þá höfðu 11 ný mál komið þar til rannsóknar og eru þau talin hér með. Könnunin nær því yfir tímabilið frá 1. júlí 1998 til 29. maí 2001. Hér á eftir verða svör lögreglustjóranna rakin ásamt viðhorfum þeirra til viðfangsefnisins.

• Hversu mörg mál vegna meintra brota gegn 20. gr. áfengislaga hafa verið til rannsóknar hjá embætti yðar frá því lög nr. 75/1998 tóku gildi 1. júlí 1998?

Samkvæmt svörum lögreglustjóranna höfðu komið upp hjá flestum þeirra allmörg álitamál varðandi áfengisauglýsingar. Meint brot sem hafa verið tekin til formlegrar rannsóknar eru þó aðeins 30 og skiptast þannig á milli neðangreindra embætta.

Reykjavík: 19	Hvolsvöllur: 2	Keflavík: 1	Stykkishólmur: 1
Akureyri: 3	Sauðárkrúkur: 2	Ísafjörður: 1	Vestmannaeyjar: 1

• Hvernig hefur þeim málum lyktað?

Enn í rannsókn: 7	Felld niður hjá lögreglu: 9	Dómar (sakfelling): 2
Til afgreiðslu: 5	Felld niður af ríkissaks.: 1	Dómar (sýknað): 2
Í ákærumeðferð: 1	Viðurlagaákv. (sekt): 3	

Dæmi um óafgreidd mál og mál sem hefur verið lokið hjá lögreglu:

Í rannsókn:

- Meint bjórauglýsing á bifreið, þ.e. merki og myndir af flöskum.
- Meint áfengisauglýsing á þekktri vefsíðu.
- Útstilling í glugga heildverslunar auk merkinga á bifreið þess fyrirtækis.

Til afgreiðslu:

- Fimm mál sem varða merkingar á bifreiðum áfengisinnflytjenda. Um er að ræða merkingar sem kærðu halda fram að séu aðeins firmamerki.

Viðurlagaákvæðanir:

- Auglýsingar á bjór utandyra við veitingahús.

Niðurfellingar:

- Mál sem ekki voru talin líkleg til sakfellingar og felld niður með vísan til 112. gr. laga nr. 19/1991. Í svörum lögreglustjóranna voru í þessu sambandi tilgreindar meintar auglýsingar á bjór og sterku áfengi í tímaritum, sem samkvæmt dómaniðurstöðum voru líklegri til að teljast umfjöllun en auglýsing. Einnig auglýsingar þar sem ekki voru til-

greindar sérstakar áfengistegundir, mál þar sem firmamerki gátu einnig átt við óáfengt öl og mál þar sem vafamál var hver teldist bera ábyrgð á auglýsingu.

- **Berast embætti yðar margar ábendingar um möguleg brot gegn 20. gr. áfengisлага? Hver er fjöldinn, hvernig hegðun er verið að tilkynna, er t.d. um að ræða umfjöllun um vín, beinar eða óbeinar auglýsingar?**

Í svörum við þessari spurningu kemur fram að fundist hafi 11 bókaðar ábendingar um eitt-hvað sem gæti talist áfengisauglýsing og lögregla brugðist við þeim eftir atvikum. Talsvert er hins vegar um að athygli lögreglu sé vakin á því að verið sé að fara í kringum lögin með ýmsu móti og lögregla ekki treyst sér til að fylgja slíkum ábendingum eftir með rannsókn eða kæru. Í svari lögreglustjórans í Hafnarfirði við þessari spurningu kom fram að gerð hafi verið könnun í umdæminu á 20 veitingastöðum og í ljós hafi komið að á 10 þeirra staða hafi auglýsingar frá bjórframleiðendum verið sýnilegar utanhúss, en lögregla ekki treyst sér til afskipta þar sem bjórframleiðendurnir framleiddu einnig léttöl eða pilsner með sama vörumerki. Þá væru dómaniðurstöður ekki hvetjandi fyrir lögregluna í baráttu við áfengisauglýsingar.

- **Hafið þér byrjað einhver mál að eigin frumkvæði vegna brota gegn 20. gr.?**

Tilgreind eru 6 tilvik um frumkvæði lögreglu að rannsókn og nokkur til viðbótar þar sem lögregla fékk „auglýsanda“ til að fjarlægja auglýsingaskilti án þess að til frekari aðgerða hafi komið.

- **Hvert er yðar álit á ástandi þessara mála innan umdæmis yðar? Þá er einkum verið að leita eftir umfangi auglýsinga í staðbundnum fjölmiðlum, á veitingahúsum, hjá áfengisframleiðendum ef einhverjir eru í umdæminu. Einnig er verið að leita eftir upplýsingum um hversu algengt sé að áfengiskynningar séu haldnar og auglýstar t.d. á veitingastöðum í umdæminu.**

Mjög mismunandi er hversu nákvæm svör lögreglustjóranna eru um ástand þessara mála í umdæmi þeirra en það sem getur talist staðbundið sé í nokkuð góðu lagi. Hins vegar er hvatt til að vinnubrögð verði samræmd og kallað eftir skýrari vinnureglum. Helst var kvartað undan því hversu mjög beri á óbeinum auglýsingum í blöðum og sjónvarpi og ekki á færi einstakra embætta að taka á þeim málum. Meðan þetta viðgengist væri erfiðara að framfylgja staðbundnum brotum á 20. gr. áfengislaganna. Í svari frá Sauðárkróki var tekið eftirfarandi dæmi um óbeina áfengisauglýsingu í staðarblaði sem lögregla treysti sér ekki til að skipta sér af: „Stór 400, lítill 300“ og „Fimm í fötu 1.500“. (Þ.e. ekki hafi komið fram í auglýsingunni við hvað var átt en öllum mátt vera ljóst að um bjóraglýsingu væri að ræða). Í svörum margra lögreglustjóra, sérstaklega utan höfuðborgarsvæðisins, kom fram að oftast nægði að benda auglýsendum, oftast veitingamönnum, á að fjarlægja auglýsingaskilti sem hafði verið komið fyrir utanhúss og málum lokið þannig án þess að til rannsóknar hafi komið. Þá kom fram hjá nokkrum þeirra að í seinni tíð, eftir opinber afskipti, hafi ekki borið á svokölluðum áfengiskynningum.

- **Hverjar eru yðar tillögur að því hvernig best sé að háttá eftirliti með því að bann 20. gr. sé virt?**

Í svörum við þessari spurningu kom fram að í Reykjavík eru tveir eftirlitsmenn sem einöngu sinna eftirliti með vínveitingahúsum en í öðrum umdæmum er þessu sinnt með öðrum löggæsluverkefnum. Eftirfarandi tillögur um úrbætur komu fram við spurningunni.

- Vegna mismunandi túlkunar á hvað geti talist áfengisauglýsing er lagt til að búinn verði til einskonar mælikvarði þar sem dæmi eru tekin um hvað telst líklegt til sakfellingar í þessu sambandi.
- Efná eigi tókum á þessum málaflokki þyrfti að gera það refsivert fyrir eiganda blaðs eða ljósvakamiðils að birta áfengisauglýsingar.
- Lögð er til breyting á 3. mgr. 20. gr. áfengislaga þar sem framleiðendum og þeim sem dreifa áfengi verði gert ókleift að nýta vörumerki sem eru eins eða mjög lík fyrir óáfengt öl og áfengt þannig að villast megi á hvort verið sé að auglýsa áfengi eða aðra drykki.
- Lagt er til að gripið verði til sameiginlegs átaksverkefnis sveitarfélaga og lögreglu gegn áfengisauglýsingum og er þar vísað til ábyrgðar sveitarstjórna sem leyfisveitanda fyrir vínveitingastöðum og til eftirlitsskyldu lögreglu.
- Rannsóknarskylda vegna meintra brota í fjölmiðlum sem allir landsmenn hafa aðgang að verði hjá einu embætti og lögreglan í Reykjavík nefnd í því sambandi.

7 Niðurstöður og tillögur vinnuhópsins

7.1 Um afstöðu lögreglustjóranna

Eins og rakið í kafla 6 hér að framan, meta lögreglustjórnir í landinu stöðu mála almennt svo að hún sé viðunandi. Nokkrar tillögur þeirra eru raktar hér að framan. Skoðun vinnuhópsins á tillögum lögreglustjóranna er sem hér segir:

- *Vegna mismunandi túlkunar á hvað geti talist áfengisauglýsing er lagt til að búinn verði til einskonar mælikvarði þar sem dæmi eru tekin um hvað telst líklegt til sakfellingar í þessu sambandi.*

Það er álit vinnuhópsins að óhjákvæmilegt sé að lögreglustjórnir meti hvort um brot sé að ræða í einstökum tilfellum jafnt í þessum málaflokki sem öðrum. Til þess nýtur við lagaákvæðisins sjálfs og dóma sem kunna að leggja eitthvað að mörkum við skýringu ákvæðisins. Þó er það von okkar sem unnum að skýrslu þessari að efni hennar geti komið að notum við mat á því í einsökum tilfellum hvað beri að leggja til grundvallar.

- *Efná á tókum á þessum málaflokki þyrfti að gera það refsivert fyrir eiganda blaðs eða ljósvakamiðils að birta áfengisauglýsingar.*

Upp geta komið tilvik þar sem óljóst getur verið hver ber ábyrgð á auglýsingunni. Á þessu hafa dómstólar tekið og vísast til dóms Hæstaréttar frá 25. febrúar 1999 og dóms héraðsdóms Reykjavíkur frá 27. desember 2000, í kafla 5.1. Að öðru leyti vísast til þess sem segir í kafla 7.6. hér á eftir.

- *Lögð er til breyting á 3. mgr. 20. gr. áfengislaga þar sem framleiðendum og þeim sem dreifa áfengi verði gert ókleift að nýta vörumerki sem eru eins eða mjög lík fyrir óáfengt öl og áfengt þannig að villast megi á hvort verið sé að auglýsa áfengi eða aðra drykki.*

Þrátt fyrir að í 3. mgr. 20. gr. áfengislaga segi að framleiðanda áfengis sé heimilt að nota firmanafn eða merki í tengslum við auglýsingu annarrar drykkjarvöru, einungis ef það er augljóst að um óáfenga drykki sé að ræða í skilningi laganna og ekki sé vísað til hinnar áfengu framleiðslu, virðist svo vera sem lögreglustjórum þyki ákvæðið ekki nægjanlega ítarlegt og ótvírætt.

Vegna þessa verður að taka fram að auglýsingar sem eingöngu fela í sér firmanafn/merki verða að teljast áfengisauglýsingar nema fram komi með augljósum hætti að firmanafnið eða merkið eigi við um þá drykkjarvöru sem er ekki áfeng. Ljóst er af 3. mgr. 20. gr. áfengislaga

að óheimilt er að nota sama vörumerki eða svipað fyrir áfengi og aðrar drykkjarvörur þannig að vafi sé á því hvort um áfengu vöruna er að ræða eða hina óáfengu. Að öðru leyti vísast til umfjöllunar í kafla 7.3. hér á eftir.

- *Lagt er til að gripið verði til sameiginlegs átaksverkefnis sveitarfélaga og lögreglu gegn áfengisauglýsingum og er þar vísað til ábyrgðar sveitarstjórna sem leyfisveitanda fyrir vinnveitingastöðum og til eftirlitsskyldu lögreglu.*

Vinnuhópurinn styður, og telur reyndar mikilvægt, að unnið verði skipulega gegn áfengisauglýsingum og eðlilegt að heilbrigðisyfirvöld með áfengis- og vímuvarnaráði ásamt frjálsum félagasamtökum standi saman að slíku verkefni. Hópurinn hvetur jafnframt til þess að sveitarstjórnir og lögregla haldi vöku sinni og taki öllum ábendingum um brot gegn auglýsingabanni alvarlega, og í því sambandi er vísað til hlutverks þeirra við veitingu starfsleyfa og eftirlits- og rannsóknarskyldu.

- *Rannsóknarskylda vegna meintra brota í fjölmiðlum sem allir landsmenn hafa aðgang að verði hjá einu embætti og lögreglan í Reykjavík nefnd í því sambandi.*

Það er álit vinnuhópsins að ekki sé ástæða til þess að kveða á um það sérstaklega í þessum málum frekar en öðrum undir hvaða lögregluumdæmi rannsókn á. Þetta er spurning sem verður að svara í málum almennt og verður ekki séð að ástæða sé til að fara með brot gegn 20. gr. á annan hátt en almennt gerist. Má um þetta t.d. vísa til 21. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála.

7.2 Áfengisauglýsingar og ungmenni

Eins og rakið er hér að framan einkum í kafla 1.3.5 er það sérstakt áhyggjuefni þegar seljendur áfengis beina auglýsingum á áfengi til ungmenna. Í kafla 3.2. er fjallað um yfirlýsingu Evrópuskrifstofu WHO frá febrúar 2001, sem hafði það að markmiði að vernda börn og ungmenni gegn þrýstingi um að hefja neyslu áfengis, sem byggir á Evrópusamningi um áfengi sem aðildarríkin samþykktu sem miðar að því að vernda ungmenni fyrir ótímabærum kynnum af áfengi. Þá má minnast á það sem rakið er í kafla 4.16. um sáttmála Evrópuráðsins um sjónvarp yfir landamæri frá 5. maí 1989. Vart þarf að deila um að alþjóðasamfélagið viðurkennir og leggur áherslu á að vernda ungmenni fyrir óæskilegum afleiðingum áfengis og mikið væri unnið ef hægt væri að sporna gegn henni.

Af framangreindum ástæðum telur stafshópurinn að leggja beri áherslu á að berjast gegn allri ólöglegri markaðssetningu sem beinist að ungmennum sérstaklega, með því að beita miðlum eða framsetningu sem höfðar til þeirra.

7.3 Ófullnægjandi löggjöf?

Í kafla 1.3.5. er gerð lausleg grein fyrir þeim aðferðum sem tíðkast í „dulbúnum auglýsingum á áfengi“ einkum með því að auglýsa vöru sem er í umbúðum sem líta eins út og þær sem notaðar eru fyrir áfengi. Eins og ástandið er hér á landi um þessar mundir virðist mikil orka og fjármunir auglýsenda fara í það að finna leiðir til að sniðganga lögin. Keypt er þjónusta lögfræðinga svo unnt sé að auglýsa áfengi án þess að það leiði til opinberrar saksóknar. Auglýsendur eru mjög ósáttir við lögin og finnst þau óréttlát. Því er haldið fram að það sé mikið hagsmunamál fyrir áfengisframleiðendur og dreifingaraðila að geta auglýst vöru sína. Hætt er við að í auglýsingabanni eins og hér á landi sýni sumir hagsmunaaðilar sínar verstu hliðar og bera nýlegar sjónvarpsauglýsingar þessa augljós vitni. Þar er meira að segja gengið svo langt hvað eftir annað að börn eru notuð í áfengisauglýsingum.

Til að halda uppi banni við áfengisauklýsingum þarf löggjöfin að vera svo nákvæm og ítarleg sem mögulegt er og í sífelldri endurskoðun með það að leiðarljósi að koma í veg fyrir að auklýsendur geti sniðgengið lögin.

Sem dæmi má nefna að upp hafa komið spurningar varðandi tilvísanir í áfengi á netinu. Þar hafa t.d. verið áberandi borðar eða fletir með áfengisvöruheitum sem líta mætti á sem auklýsingar. En ef smellt er á þessa borða birtist efni sem telja verður umfjöllun um áfengi og því refsilaust. Spurning er hvort líta ber á þessa borða óháð því efni sem er að baki þeim og þá sem áfengisauklýsingu eða ber að líta á þá svo nátengda efninu að þeir séu nánast fyrirsagnir á áfengiskynningunni og hluti af henni?

Starfshópurinn er þeirrar skoðunar að ákvæðið í 3. mgr. 20. gr. áfengislaganna sé þannig úr garði gert að hætt sé við að auklýsendur freisti þess að komast fram hjá banninu í skjóli þess. Nokkuð þykir á skorta að ákvæðið sé nægjanlega ítarlegt og ótvírætt til að þjóna örugglega tilgangi sínum. Algengasti mótleikur auklýsenda við banninu hefur undanfarið verið sá að láta eina vöru auklýsa aðra. Láta líta svo út sem verið sé að auklýsa drykk, sem heimilt er að auklýsa, en vera í raun að auklýsa áfengi.

Þrátt fyrir að 3. mgr. 20. gr. geti í ýmsum tilvikum komið í veg fyrir að ein tegund sé látin auklýsa aðra er ástæða til að endurskoða ákvæðið í ljósi reynslunnar og mætti hafa til hliðsjónar samsvarandi ákvæði norsku áfengislaganna. Orðalag á borð við „enda megi aukljóst vera“ er fallið til persónulegs mats á því hvað sé aukljóst og hvað ekki. Slíkt er óheppilegt í refsilögum.

Sé litið til fleiri atriða í 20. gr. áfengisлага sem geta valdið túlkunarvanda má nefna ákvæðið í 2. tölul. 4. mgr. þar sem veitt er undanþága frá banninu ef auðkennin (auklýsingarnar) eru á „venjulegum búnaði til áfengisveitinga á veitingastað þar sem áfengisveitingar eru heimiladar“. Upp hafa komið spurningar um það hvað telst venjulegt í þessu sambandi og verður að telja þetta óheppilegt orðalag í refsilögum. Spurning er t.d. hvort verðskrá telst til venjulegs búnaðar að þessu leyti og jafnframt hvort það skipti máli hvort verðskráin sé utan við veitingastaðinn eða innandyra í glugga þar sem vegfarendur geta kynnt sér hana.

Þá má nefna hér 3. tölul. 4. mgr. en samkvæmt því ákvæði eru auðkenni með firmanafni og/eða firmamerki á flutningatækjum áfengisframleiðanda undanþegin banni við áfengisauklýsingum. Samkvæmt orðalagi ákvæðisins einskorðast undanþágan við flutningatæki áfengisframleiðenda. Innflytjendur áfengis hafa borið því við að undanþágan taki einnig til bifreiða þeirra. Má búast við að í dómsmáli yrði því borið við að annar skilningur teldist brot gegn jafnræðisreglu stjórnarskrár og hindrun á frjálsu vöruflæði samkvæmt EES-samningnum, sbr. t.d. dóm Evrópudómstólsins frá 8. mars sl., sem greint er frá í kafla 4.3. Öruðugt gæti reynst að skera úr um hvort tiltekið merki er firmanafn/firmerki erlends fyrirtækis eða einungis vörumerki og gæti þurft að afla gagna erlendis frá til að fá úr því skorið. Dæmi eru þess að íslenskur áfengisframleiðandi framleiði „erlendan“ bjór samkvæmt samningi við hinn erlenda framleiðanda. Ákvæðið svarar ekki þeirri spurningu hvort hinum íslenska framleiðanda væri heimilt að merkja bifreiðir sínar með firmanafni/firmerki hins erlenda framleiðanda. Í norsku reglugerðinni nr. 1292/1997, sem nefnd er í kafla 4.2, er í samsvarandi ákvæði tekið fram að undanþágan eigi við um firmanafn/firmerki réttshafans sjálfs (bevillingshavers). Dómur héraðsdóms Suðurlands frá 12. apríl 2000, sem reifaður er í kafla 5.1.2, gefur takmarkaðar leiðbeiningar varðandi þessi atriði þar sem í dóminum var ekki fjallað um það hvort um væri að ræða auðkenni með firmanafni eða firmamerki áfengisframleiðanda á bifreiðinni.

Hvatt er til þess að heildarendurskoðun fari fram á 20. gr. með hliðsjón af framangreindu og að því stefnt að gera ákvæðið nákvæmara og ótvíræðara.

7.4 Málsmeðferðartími

Um flestar auglýsingar gildir að þær hafa stuttan líftíma. Þær vekja mesta athygli í byrjun en verða fljótt hluti af venjulegu umhverfi fólks. Vafasöm áfengisauglýsing getur því þegar verið búin að gera gagn fyrir auglýsandann áður en hún er tilkynnt til lögreglu og hver dagur sem líður án þess að tekið sé á málinu af lögreglu er ávinningur fyrir hann. Því er mikilvægt að tíminn sem líður frá því auglýsing er tilkynnt lögreglu þar til skorið er úr um hvort um ólöglega auglýsingu er að ræða sé sem stytur. Ástæða er til að hvetja lögreglu til að hraða rannsókn mála sem varða áfengisauglýsingar eftir föngum. Einnig er athugandi hvort ástæða sé til, a.m.k. í sumum tilvikum, að lögregla leggi hald á auglýsinguna, á meðan á rannsókn þeirra stendur. Vissulega ber þó að gæta varkárni í allri málsmeðferð þar sem mál sem varða áfengisauglýsingar eru þess eðlis að hvert tilefni sem er gefið til að fjalla um þær í fjölmiðlum magnar upp auglýsingagildi þeirra.

7.5 Frumkvæðisskylda lögreglu

Eins og rakið er í kafla 1.2. eru rannsóknir opinberra mála í höndum lögreglu, nema öðruvísi sé mælt fyrir í lögum. Í 2. mgr. 66. gr. oml segir að lögregla skuli „hvenær sem þess er þörf hefja rannsókn út af vitneskju eða grun um að refsivert brot hafi verið framið hvort sem henni hefur borist kæra eða ekki“.

Áfengis- og vímuvarnaráð hefur ákveðið lögbundið hlutverk, sbr. 3. gr. laga nr. 76/1998 um áfengis- og vímuvarnaráð. Í 1. tölul. 3. gr. segir að ráðið skuli „hafa eftirlit með að ákvæðum laga og reglugerða um áfengis- og vímuvarnir sé framfylgt“. Af orðalagi þessa ákvæðis að dæma verður að ætla að áfengis- og vímuvarnaráð hafi ákveðið hlutverk ásamt lögreglu í því að hafa eftirlit með því að áfengislögum sé framfylgt. Eftirlit þetta felst í að benda lögreglu á meint brot og eftir atvikum að kæra til lögreglu, ef ráðið telur að brotið hafi verið gegn banni 20. gr. áfengislaga.

Nú háttar svo til með bann við áfengisauglýsingum að enginn einn aðili hefur af því hagsmuni að kæra slík brot, enda ekki brotið gegn beinum hagsmunum einhvers ákveðins aðila. Áfengisframleiðendur og -innflytjendur hafa hingað til ekki séð ástæðu til að kæra til lögreglu auglýsingar keppinauta, þrátt fyrir að möguleg brot framleiðenda og innflytjenda gegn banni 20. gr. áfengislaga, kunni að koma niður á samkeppnisstöðu þeirra sem kjósa að fylgja lögnum.

Það er álit vinnuhópsins að lögreglu beri að taka upp, að eigin frumkvæði, rannsóknir á brotum gegn 20. gr. áfengislaga sem hún verður áskynja um. Þrátt fyrir að þetta hafi verið gert í nokkrum mæli þá telur vinnuhópurinn að betur megi gera. Í þessu skyni getur verið rétt að lögreglustjóri feli ákveðnum lögreglumönnum/manni að hafa eftirlit með því hvort auglýsingar sem kunna að brjóta gegn 20. gr. áfengislaga séu birtar og koma með tillögur að rannsóknunum, þegar tilefni þykir til. Þetta ætti sérstaklega við hjá stærri embættum.

7.6 Refsiábyrgð auglýsenda

Ekki er ætíð ljóst hverja beri að telja ábyrga fyrir áfengisauglýsingum og að hverjum málshöfðun skuli beinast til að koma fram refsingu. Í áfengislögnum er ekki að finna ákvæði um ábyrgð að þessu leyti. Löggin lýsa banni við áfengisauglýsingum en gefa engar leiðbeiningar um það hver teljist ábyrgur ef brotið er gegn banninu. Að því er varðar auglýsingar í ritum og fjölmiðlum gilda því að þessu leyti lög um prentrétt nr. 57/1956 og útvarpslög nr. 53/2000.

Á þessi atriði hefur reynt fyrir dómstólum og má t.d. nefna hæstaréttardóminn frá 25. febrúar 1999 í máli Jóns Snorra Snorrasonar, sem rakinn er í 5. kafla. Þar var um að ræða þrenns

konar birtingarmáta á áfengisauklýsingum; á flettiskilti, í sjónvarpi og í Morgunblaðinu. Í héraði var ákærði sýknaður af öllum kröfum ákæruvaldsins:

1. Að því er varðaði auklýsinguna á flettiskiltinu þótti ekki unnt að slá því föstu eins og á stóð að það væri ákærði sem bæri refsíabyrgð og vísað til þess að lögin væri óljós að þessu leyti.
2. Að því er varðaði auklýsingar í sjónvarpi þótti auklýsingabann áfengislaganna fela í sér slíka skerðingu á tjáningarfrelsi að ekki stæðist 73. gr. stjórnarskrárinnar. Dóminum þótti ekki að sýnt hefði verið fram á að bannið væri nauðsynlegt. Allt að einu þótti ljóst að ákærði bæri refsíabyrgð á auklýsingunum skv. 5. mgr. 35. gr. þágildandi útvarpslaga nr. 68/1985.
3. Varðandi auklýsingarnar í Morgunblaðinu taldi dómurinn að enginn höfundur hefði verið nafngreindur á þann hátt sem áskilið er í 15. gr. laga um prentrétt og af niðurstöðu dómsins að þessu leyti verður ráðið að beina hefði átt ákæru að útgefanda blaðsins eða ritstjóra fremur en ákærða í málinu.

Niðurstaða Hæstaréttar varð öll á annan veg:

1. Ákærði þótti bera refsíabyrgð á auklýsingunni á flettiskiltinu. Var vísað til þess að fyrirtækið sem ákærði var framkvæmdastjóri fyrir hafi fengið skiltið að hluta á leigu til birtingar auklýsingarinnar. Hún hafi verið samin og sett upp af starfsmönnum fyrirtækisins, sem lutu stjórn ákærða. Ekki var vísað til sérstakra lagákvæða um ábyrgð varðandi þennan þátt málsins.
2. Að því er varðaði auklýsinguna í sjónvarpinu segir Hæstiréttur það óumdeilt að hún hafi verið birt á ábyrgð ákærða og hann hafi með því brotið gegn áfengislögum og bakað sér refsíabyrgð skv. 5. mgr. 35. gr. þágildandi útvarpslaga.
3. Um auklýsingarnar í Morgunblaðinu og refsíabyrgð í því sambandi segir í dóminum að um sé að ræða auklýsingar sem fyrirtæki ákærða hafi keypt rúm fyrir í blaðinu, þær varði tiltekna vöru fyrirtækisins, þar komi fram auðkenni, sem með greinilegum hætti vísi til fyrirtækisins og vörumerkis, sem það hafi fengið skráð og nánar er gerð grein fyrir. Með þessu hafi legið fyrir nafngreining sem fullnægi ákvæði 15. gr. laga nr. 57/1956 og ákærði taldist því ábyrgur fyrir birtingu auklýsinganna.

Í 5. kafla er reifaður dómur héraðsdóms Reykjavíkur frá 27. desember 2000 í máli sem höfðað var á hendur framkvæmdastjóra fyrirtækis sem gaf út tímarit (What's on in Reykjavík) sem innihélt tvær áfengisauklýsingar. Af auklýsingunum varð ekki ráðið hver væri höfundur þeirra, en fyrir lá við meðferð málsins að innflytjendur áfengisins höfðu látið útbúa auklýsingarnar og keypt rúm fyrir þær í tímaritinu. Við mat á því að hverjum skyldi beina ákæru í málinu, sbr. 3. mgr. 15. gr. prentréttarlaga, var m.a. höfð hliðsjón af framangreindum hæstaréttardómi og þeim atriðum sem gerðu það að verkum að réttinum þótti unnt að telja ákærða í því máli ábyrgan fyrir auklýsingunum í Morgunblaðinu. Miðað við þær kröfur sem rétturinn virðist þar setja fram um hvað liggja þurfi fyrir í þessum efnum þótti vafasamt að tækist að sýna fram á refsíabyrgð innflytjenda áfengisins og því var gefin út ákæra á hendur ábyrgðarmanni tímaritsins. Í rökstuðningi héraðsdómarans fyrir sýknu í málinu kemur fram það mat hans að miðað við dómaframkvæmd séu ekki gerðar eins ríkar kröfur til fullkominar nafngreiningar höfunda auklýsinga og til höfunda tímarits- og blaðagreina. Út frá því virðist gengið í dóminum að svo geti verið, að nægilega hafi komið fram hverjir væru höfundar auklýsinganna og þess vegna hafi ekki verið skilyrði til að ákæra útgefanda tímaritsins. Hann eigi að njóta vafans sem leiki á um þessi atriði. Þessum dómi var ekki áfrýjað og hefur hann því takmarkað fordæmisgildi. Hann leiðir þó hugann að því hvort hendur ákæruvalds

séu svo bundnar sem gert virðist ráð fyrir í dóminum um það að hverjum beri að beina máls-höfðun sé óljóst um höfund auglýsingar.

Æskilegt væri að í prentrettarlögum væri ákvæði um það hvenær höfundur telst nafngreindur í auglýsingum og hvenær skilyrði séu til að „ganga á“ hina sérstöku ábyrgðarröð 3. mgr. 15. gr. laganna. Ákvæðið gerir ráð fyrir að hafi enginn höfundur á efni blaðs eða tímarits nafngreint sig beri útgefandi rits eða ritstjóri ábyrgðina, því næst sá er hefur ritið til sölu eða dreifingar og loks sá, sem annast hefur prentun þess eða letrun. Af framangreindu er ljóst, að upp getur komið verulegur vafi um það hvort höfundur áfengisauglýsingar telst nafngreindur. Þyki vafi leika á því gætu framangreindir dómur bent til þess að ákærvaldi teldist skylt að láta reyna á það fyrir dómi hvort höfundur telst nafngreindur áður en einhver þeirra aðila sem taldir eru upp í 3. mgr. 15. gr. verða ákærðir. En að því gefnu að einhver þeirra aðila sem tilgreindir eru í ákvæðinu teldust réttilega ákærðir gætu samt reynst ljón í veginum og er þá átt við sjónarmið varðandi hlutlæga refsíabyrgð. Vel er hægt að hugsa sér að t.d. ritstjóri eða sá er „annast hefur prentun“ rits sem inniheldur áfengisauglýsingu hafi ekki verið ljóst að áfengisauglýsing væri í ritinu. Spurning væri þá hvort allt að einu yrði um sakfellingu að ræða og þá á grundvelli hlutlægrar refsíabyrgðar, sbr. 3. mgr. 15. gr. prentrettarlaga. Ein af meginreglum refsiréttar er sú að refsíabyrgð verði aðeins byggð á sök brotamanns. Með dómi Hæstaréttar í málinu 442/1999 var skipstjóri sýknaður af ákæru um smygl sem fundist hafði í skipi hans og enginn fannst eigandi að. Byggt var á því af hálfu ákærvalds að ákærði bæri hlutlæga refsíabyrgð á brotinu skv. 3. mgr. 123. gr. tollalaga, en ekki væri um eiginlega sök að ræða. Hæstiréttur sýknaði ákærða með vísan til 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar, 1. mgr. 7. gr. samnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis, sbr. lög. nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu, og taldi 3. mgr. 123. gr. tollalaga ekki fela í sér nægilega skýra refsíheimild til þess að sakfella ákærða fyrir brot, sem ekkert lá fyrir um að hann hefði átt hlut að. Fram kom í dóminum að undantekningar frá meginreglunni um að refsíabyrgð verði aðeins byggð á sök brotamanns verði að vera skýrt orðaðar í lögum.

Niðurstöður framangreindra dóma leiða til spurninga á borð við þessar: Er ekki þörf á „fullkominni“ nafngreiningu höfunda auglýsinga til að þeir beri refsíabyrgð? Er nægjanlegt að um „takmarkaða“ nafngreiningu sé að ræða í auglýsingunni sjálfri, en önnur atriði sem t.d. koma fram við rannsókn málsins leiði til þess að talið verði „að fyrir liggi nafngreining, sem fullnægi ákvæði 15. gr. laga nr. 57/1956“ svo sem segir í framangreindum dómi Hæstaréttar frá 25. febrúar 1999? Er 3. mgr. 15. gr. prentrettarlaga nægilega skýr refsíheimild til að á henni verði byggð sakfelling á grundvelli hlutlægrar refsíabyrgðar?

Um refsíabyrgð varðandi áfengisauglýsingar í útvarpi fer skv. 26. gr. útvarpslaga nr. 53/2000 þar sem segir að auglýsandi beri ábyrgð á auglýsingu. Í 1. mgr. 27. gr. er sú skylda lögð á útvarpsstöðvar „að veita hverjum þeim sem telur að rétti sínum hafi verið hallað með útsendingu fullnægjandi upplýsingar um hver hafi borið ábyrgð á útsendingunni“. Samkvæmt 25. gr. ber að varðveita í a.m.k. 18 mánuði „upptöku af öllu frumsömdu útsendu efni“. Þá skal þess getið að skv. 2. mgr. 27. gr. fellur refsíabyrgð niður ef ekki er hafist handa með opinbera rannsókn innan 6 mánaða frá útsendingu. Ljóst er af þessu að ekki kemur til þess að annar en auglýsandi sjálfur beri refsíabyrgð á áfengisauglýsingu í útvarpi og kæmi t.d. ekki til þess að útvarpsstjóri yrði talinn bera refsíabyrgð á slíkri auglýsingu. Lögregla verður að upplýsa hver hafi verið „auglýsandi“, og útvarpsstöðin að upplýsa um auglýsandi að viðlagðri refsíabyrgð. Þess má geta hér að komið hefur fyrir við eftirgrennslan lögreglu vegna ætlaðra áfengisauglýsinga að útvarpsstöðvar hafa borið því við að þær gætu ekki upplýst um auglýsingar eða auglýsendur og ekki talið tók á því að afhenda t.d. hljóðritanir af

auglýsingum. Ekki verður betur séð en að auglýsingar séu yfirleitt frumsamið efni sem útvarpsstöðvum ber að varðveita skv. 25. gr. útvarpslaga.

Með vísan til framanritaðs telur starfshópurinn tilefni til heildarendurskoðunar á lögum er fjalla um refsíabýrgð á efni í fjölmiðlum, þ.m.t. áfengisauglýsingum. Mætti hafa þar til hliðsjónar danska löggjöf, en í Danmörku gilda um þetta sérstök lög, medieansvarsloven nr. 85/ 1998, sem eru mun ítarlegri og nútímalegri en samsvarandi löggjöf hér á landi.

7.7 Áminningar og leyfissviptingar

Velta má fyrir sér að hve miklu leyti sektir hafa varnaðaráhrif hvað varðar brot á banni við áfengisauglýsingum með tilliti til þeirra hagsmuna sem framleiðendur, innflytjendur og aðrir hafa af því að auglýsa áfengar vörur. Segja má að sekt getur virst sem léttvægur „fórarkostnaður“ miðað við þann hagnað sem getur áunnist af áfengisauglýsingum. Því skoðaði vinnuhópurinn hvort til álitu komi að svipta leyfishafa samkvæmt áfengislögum leyfi sínu gerist hann brotlegur við 20. gr. laganna um bann við áfengisauglýsingum, að undangenginni áminningu. Nánar tiltekið hvort að brot á 20. gr. áfengislaga geti varðað sviptingu leyfis til innflutnings, heildsölu og framleiðslu áfengis í atvinnuskyni sem ríkislögreglustjórinn veitir, eða leyfis til áfengisveitinga sem sveitarstjórnir veita. Ætla má að áminningar og leyfissviptingar geti verið líklegri til að koma í veg fyrir áfengisauglýsingar en sektir.

Í VII. kafla áfengislaga eru ákvæði um leyfissviptingar o.fl. Samkvæmt 24. gr. skal leyfisveitandi afturkalla leyfi sem gefið er út samkvæmt lögnum ef leyfishafi fullnægir ekki lengur skilyrðum þeirra til að fá útgefið slíkt leyfi. Í 25. gr. segir að verði handhafi leyfis sem gefið er út samkvæmt lögnum uppvis að vanrækslu á skyldum sem á honum hvíla eða hann uppfyllir ekki skilyrði sem um reksturinn gilda skuli veita honum skriflega áminningu. Áminningu vegna leyfa sem gefin eru út af sveitarstjórn veitir viðkomandi sveitarstjórn eða lögreglustjóri, en ríkislögreglustjóri veitir áminningar vegna leyfa er hann hefur gefið út. Verði leyfishafi uppvis að frekari vanrækslu meðan áminning er enn í gildi skal það varða sviptingu leyfis um ákveðinn tíma.

Í reglugerð um smásölu og veitingar áfengis nr. 177/1999 eru ákvæði sama efnis og 24. og 25. gr. laganna. Í reglugerð um framleiðslu, innflutning og heildsölu áfengis í atvinnuskyni nr. 176/1999, segir hins vegar í 3. mgr. 12. gr., að verði leyfishafi uppvis að broti gegn ákvæðum áfengislaga, laga um gjald af áfengi, reglugerð þessari eða skilyrðum leyfis, skuli svipta hann leyfi um stundarsakir eða fyrir fullt og allt ef brot er margítrekað eða stórfellt. Samkvæmt reglugerð nr. 176/1999 væri því unnt að svipta þann leyfi sem er brotlegur við 20. gr. áfengislaga. Með hliðsjón af orðalagi 24. og 25. gr. áfengislaga verður þó að telja að þar sé gengið lengra en lögin heimila þar sem leyfissviptingar koma einungis til álitu ef leyfishafi fullnægir ekki lengur skilyrðum til að fá útgefið leyfi eða hann verður uppvis að vanrækslu á skyldum sem á honum hvíla eða hann uppfyllir ekki skilyrði sem um reksturinn gilda. Vinnuhópurinn telur því að áminningum og leyfissviptingum verði ekki beitt vegna brota á 20. gr. áfengislaga en telur að slík úrræði yrðu áhrifarík.

7.8 Er hægt að ná heilbrigðismarkmiðum eftir öðrum leiðum?

Áfengisauglýsingabanni er ætlað að vernda heilsu almennings fyrir skaðvænlegum afleiðingum áfengisneyslu. Eins og rakið er í kafla 4.3 varpar Evrópudómstóllinn þeirri spurningu hvort hægt sé að ná þessum heilbrigðismarkmiðum með öðrum aðferðum sem hafi minni áhrif á innri markað aðildarríkjanna. Þessi spurning er allrar athygli verð og fyllsta ástæða fyrir löggjafann að skoða málið frá þessari hlið ef til endurskoðunar ákvæðis laga um bann við áfengisauglýsingum kemur.

8 Lokaorð

- Tilgangurinn með banni við áfengisauklýsingum er að vinna gegn misnotkun áfengis og draga úr skaðsemi af völdum áfengisneyslu. Áfengisauklýsingar eru taldar styrkja og viðhalda jákvæðu viðhorfi til áfengisneyslu og hafa áhrif á það hvort og hvenær ungt fólk hefur drykkju. Þar sem bann er við áfengisauklýsingum er neysla minni og minna um vandamál sem rekja má til áfengisneyslu, svo sem ölvunarakstur. Bann við áfengisauklýsingum hefur forvarnargildi.
- Þrátt fyrir að ekki hafi farið fram markviss úttekt hjá vinnuhópnum á hugsanlegum áfengisauklýsingum hefur vinnuhópurinn rekist á mörg dæmi sem telja verður ótvíræðar áfengisauklýsingar.
- Hlutverk lögreglustjóra er að hafa eftirlit með því að áfengislögum sé framfylgt. Lögreglu ber að taka upp að eigin frumkvæði rannsóknir á brotum gegn 20. gr. áfengis laga. Þó lögregla hafi í nokkrum mæli gert það telur vinnuhópurinn að betur megi gera í þessu efni.
- Hvatt er til þess að lögregla haldi vöku sinni og taki öllum ábendingum um brot gegn auklýsingabanni alvarlega.
- Mikilvægt er að rannsókn þessara mála sé hraðað. Athuga ber hvort hald skuli lagt á auklýsingu meðan á rannsókn stendur.
- Margar áfengisauklýsingar eru með þeim hætti að lögin taka ekki til þeirra með nægilega skýrum hætti. Vinnuhópurinn telur að taka þurfi 20. gr. áfengis laga til skoðunar og gera ákvæðið ítarlegra, nákvæmara og ótvíræðara. Jafnframt að tekið verði til athugunar hvort brot á ákvæðinu eigi að varða leyfissviptingu. Þá verði refsíábyrgð á áfengisauklýsingum tekin til skoðunar.

Heimildir

- Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin (1996). *Alcohol and the media*. Kaupmannahöfn: World Health Organization, Regional Office for Europe.
- Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin (1999). *European Alcohol Action Plan 2000–2005*. Regional Committee for Europe, 49th session, Florence 13–17 September 1999. [EUR/RC49/9 + EUR/RC49/Conf.Doc./5. 18 June 1999, 07449. Original: English]. Kaupmannahöfn: World Health Organization, Regional Office for Europe. www.who.dk/adtaaction.html
- Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin (2001). Declaration on Young People and Alcohol (Yfirlýsing um ungt fólk og áfengi). <http://www.youngalcohol.who.dk> (íslensk útgáfa: <http://www.vimuvarnir.is>)
- Edwards og fl. (1995). *Alcohol Policy and the Public Good*. WHO Europe, Oxford Medical Publications.
- EES-samningurinn (2000). Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 32/2000 frá 31. mars 2000 um breytingu á X. Viðauka (Hljóð- og myndmiðlun) við EESsamninginn.
- Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands (1998). *Fjölmiðlakönnun 15.–21. október 1998*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið. (1992). *Íslensk heilbrigðisáætlun*. Þingsályktun samþykkt á Alþingi 19. mars 1991. Reykjavík: Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið.
- Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið. (2000). *Heilbrigðisáætlun til ársins 2010*. Langtímamarkmið í heilbrigðismálum. Reykjavík: Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið.
- Dóms- og kirkjumálaráðuneytið (1999). Skýrsla dómsmálaráðherra til Alþingis um aðgerðir ríkisstjórnarinnar í fíkniefna-, áfengis- og tóbaksvörnum.
- Lög um evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993. *Samningur um evrópska efnahagssvæðið*. Fylgiskjal 1.
- McQuail, D. (1989). *Mass Communication Theory. An Introduction*. Sec. d. SAGE Publication Ltd. London, Bretland.
- Montonen, M. (1996). Alcohol and the media. WHO Regional Publications, European Series No. 62.
- Morgunblaðið 28. júlí 2001, s. 18. Samkeppnisstofnun athugar auklýsingar á óáfengum bjór: Sumar tegundir ófánlegar í verslunum. [Frétt].

- Morgunblaðið 3. ágúst 2001. SMS-auglýsingar Símans: Áfengisauklýsingar til ungmenna. [Frétt]. Páll Þórhallsson (1999). Tjáningarfrelsið ekki takmarkalaust. Dómur hæstaréttar um bann við áfengisauklýsingum. Morgunblaðið, laugardagur 27.2.1999.
- Rehn, N., Room, R., og Edwards, G. (2001). Alcohol in the European Region – consumption, harm and policies. <http://www.youngalcohol.who.dk>
- Television Without Frontiers' Legislation.(2000). The Advertising Association: <http://www.adassoc.org.uk/briefs/broad.html>
- Willie, A., Zhang, J.F., Casswell, S. (1998). Responses to televised alcohol advertisements associated with drinking behaviour of 10–17-years-olds. *Addiction*, 93(3), 361–371.

Hæstaréttardómar

- Dómur Hæstaréttar frá 25. febrúar 1999: Ákærvaldið gegn Jóni Snorra Snorrasyni.
H 1985:1380
H 1987:26.

Héraðsdómar

- Dómur héraðsdóms Reykjavíkur frá 25. apríl 1995: Ákærvaldið gegn Gunnari Bender.
Dómur héraðsdóms Reykjavíkur frá 28. apríl 1995: Ákærvaldið gegn Páli Magnússyni.
Dómur héraðsdóms Reykjavíkur frá 14. febrúar 1997: Ákærvaldið gegn Haraldi Diego og Jóni Páli Haraldssyni.
Dómur héraðsdóms Reykjavíkur frá 27. desember 2000: Ákærvaldið gegn Magnúsi Einarssyni.
Dómur héraðsdóms Reykjavíkur frá 21. september 2001: Ákærvaldið gegn Steinari Sigurðarsyni, Wilhelm Gunnari Norðfjörð og Þóri Einari Steingrímssyni.
Dómur héraðsdóms Suðurlands frá 12. apríl 2000: Ákærvaldið gegn Kristmanni Karlssyni.