



FJÖLMÍÐLANEFND

Páll Magnússon
Allsherjar- og menntamálanefnd
Alþingi v/Austurvöll
150 Reykjavík

Reykjavík, 25. nóvember 2019
Mál nr. 2019-2028 / 0.4

Efni: Umsögn fjölmiðlanefndar um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd (heimildir til rannsókna og framfylgdar), 330. mál.

1.

Fjölmiðlanefnd vísar til erindis frá nefndasviði Alþingis sem barst með tölvupósti dags. 11. nóvember 2019. Með erindinu var fjölmiðlanefnd sent til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd (heimildir til rannsókna og framfylgdar), 330. mál, og frumvarp til laga um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd, 331. mál. Var þess óskað að umsókn bærist eigi síðar en 2. desember 2019.

Með frumvarpi til til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd (heimildir til rannsókna og framfylgdar), 330. mál, eru lagðar til breytingar á lögum á sviði neytendaverndar vegna innleiðingar reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EBE) nr. 2017/2394 frá 12. desember 2017 um samvinnu milli landsyfirvalda sem bera ábyrgð á að framfylgja lögum um neytendavernd og um niðurfellingu reglugerðar (EB) nr. 2006/2004. Reglugerðin var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 172/2019, frá 14. júní 2019. Reglugerðin inniheldur ítarlegri ákvæði um samvinnu en áður og leggur auknar skyldur á aðildarríkin og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins um samvinnu þegar um er að ræða brot sem varða mörg aðildarríki eða fjölda neytenda. Þá heyrja fleiri gerðir á sviði neytendaverndar undir hina nýju reglugerð en áður. Í reglugerðinni er kveðið á um



FJÖLMÍÐLANEFND

að hvert aðildarríki skuli tilnefna ein eða fleiri lögbær yfirvöld og miðlæga tengiskrifstofu sem bera ábyrgð á beitingu reglugerðarinnar. Samhliða frumvarpi því sem að framan greinir er lagt til frumvarp til laga um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd, 331. mál, sem felur í sér innleiðingu á áður nefndri reglugerð nr. 2017/2394 og um niðurfellingu reglugerðar (EB) nr. 2006/2004.

2.

Fjölmiðlanefnd gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd (heimildir til rannsókna og framfylgdar):

1. mgr. c-liðar 14. gr. frumvarpsins: Lagt er til að a-lið 1. mgr. 53. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 verði breytt til samræmis við hliðstætt nágildandi ákvæði þannig að fjölmiðlanefnd hafi viðurlagaheimild og geti lagt dagsektir á aðila sem vanrækir að verða við beiðni nefndarinnar um upplýsingar og gögn vegna ætlaðra brota á ákvæðinu. Fjölmiðlanefnd hefur nú þegar samkvæmt a-lið 1. mgr. 53. gr. heimild til að leggja á dagsektir ef fjölmiðill vanrækir að verða við ákvörðun nefndarinnar um afhendingu skriflegra upplýsinga og gagna skv. 1. mgr. 12. gr. laga um fjölmiðla. Þessi heimild þarf einnig að ná til annarra aðila en fjölmiðla sbr. 1. mgr. c-liðar 14. gr. frumvarpsins.

Lagt er til að útvíkka 1. mgr. c-liðar 14. gr. frumvarpsins þannig að ákvæðið taki til IV. kafla (skráning fjölmiðla, leyfi til hljóð- og myndmiðlunar, gagnsæi, upplýsingagjöf o.fl.) og V. kafla (réttindi og skyldur fjölmiðlaveitna) laga um fjölmiðla nr. 38/2011. Greinin nær annars ekki tilgangi sínum og ekki reglugerðin heldur. Fjölmiðlanefnd þarf t.d. að hafa heimild til að kalla eftir upplýsingum um hýsingaraðila vefmiðla og eigendur fjölmiðla. Ef eignarhald er óþekkt og fjölmiðlanefnd hefur engin úrræði til að knýja á um upplýsingar þar að lútandi getur hún ekki framfylgt eftirliti með ákvæðum VI. kafla um viðskiptaboð og fjarkaup ef upp koma aðstæður sem varða ætlað brot fjölmiðils gegn VI. kafla laganna og ekki er vitað hver stendur að baki miðlinum.

2. mgr. c-liðar 14. gr. frumvarpsins: Ákvæði sem þetta gæti vel hentað öðrum stjórnvöldum, t.d. Neytendastofu. Erfitt er að sjá hvernig ákvæðið yrði í praktískri framkvæmd hjá fjölmiðlanefnd. Mikilvægt er að skýra ákvæðið betur enda ljóst að ákvæðið nær ekki tilgangi sínum með því að nota nafn og kennitölu nefndarinnar við slík kaup á vörum og þjónustu. Útfæra þarf í frumvarpinu með hvaða hætti hægt eigi að nota falskt nafn og kennitölu við huldukaup á vörum og þjónustu.



FJÖLMIÐLANEFND

c-liður 15. gr. frumvarpsins: Vegna þjóðréttarlegra skuldbindinga Íslands telur atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið að ákvæðið um heimild til að leita lögbanns verði að haldast inni í þeim breytingum sem gera verður á lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 vegna innleiðingar reglugerðarinnar. Fjölmiðlanefnd telur ekki hafa verið sett fram nægileg rök fyrir því að ekki sé hægt að útfæra þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands með þeim hætti að eitt eða fleiri stjórnvald hafi slíkar heimildir og að önnur stjórnvöld geti vísað slíkum málum þangað. Fjölmiðlanefnd vill í þessu sambandi benda á að heppilegast væri að nefndin gæti vísað þess háttar málum til Neytendastofu og að útfærslu væri að finna í reglugerð og í samstarfssamningi milli þessara tveggja stjórnvalda. Ljóst er að slíkt samstarf þarf að eiga sér stoð í lögum. Í 20. tölul. inngangsorða reglugerðarinnar segir:

Aðildarríkin ættu að geta valið um hvort lögbær yfirvöld beiti þessum valdheimildum beint samkvæmt sínum eigin heimildum, með því að skjóta málinu til annarra lögbærra yfirvalda eða annarra opinberra yfirvalda, með fyrirmælum til tilnefndra stofnana eða með því að vísa máli til valdbærra dómstóla. Aðildarríkin ættu að tryggja að þessum valdheimildum sé beitt af skilvirkni og tímanlega.

Af þessu má sjá að í reglugerðinni er að finna skýra heimild fyrir því að fjölmiðlanefnd geti falið öðru stjórnvaldi, t.d. Neytendastofu að fara með lögbannsmál.

Mikilvægt er að hafa í huga að lögbann er einkaréttarlegt úrræði og getur haft í för með sér kostnað sem hleypur á milljónum króna fyrir viðkomandi stjórnvald. Heimild til að leita lögbanns fellur afar illa að lögbundnu hlutverki fjölmiðlanefndar, sem er að „standa vörð um tjáningarfrelsi og rétt almennings til upplýsinga“, sbr. 10. gr. laga um fjölmiðla. Fjölmiðlanefnd hefur verið kölluð til í opinberri umræðu og í umræðum í þingnefndum þegar fyrirfram tálmanir á tjáningarfrelsi hafa verið til umfjöllunar. Dæmi um slíka umfjöllun er lögbannið á hendur Reykjavík Media og Stundinni fyrir kosningar til Alþingis árið 2017. Afar mikilvægt er að bæði almenningur og fjölmiðlar geti treyst því að gætt sé meðalhófs og að stjórnvaldið misnoti ekki ákvæði sem er að finna í lögum um fjölmiðla og sem geta haft miklar afleiðingar í för með sér fyrir tjáningarfrelsið í landinu. Það er því sérstaklega mikilvægt þegar fjölmiðlanefnd er annars vegar að nefndin geti vísað lögbannsmálum til annars stjórnvalds (Neytendastofu) og geti þá t.d. haft lögbundinn umsagnarrétt áður en ákvörðun er tekin um að óska eftir lögbanni. Fjölmiðlanefnd telur það mikilvægt þar sem hið fjölskipaða stjórnvald hefur sérþekkingu á málaflokknum innan stjórnsýslunnar.



FJÖLMIÐLANEFND

Lagt er til að fjölmiðlanefnd fái heimild í lögum til að beina málum skv. c-lið 15. gr. til Neytendastofu. Slíkt fyrirkomulag yrði síðan útfært í samstarfssamningi sbr. 5. mgr. 7. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011.

Kafla 3.6 í greinargerð frumvarpsins: Fjölmiðlanefnd gerir athugasemdir við eftirfarandi texta í greinargerð og eiga margar sömu athugasemdir við hér eins og getið var hér á undan.

Texti í greinargerð: „Nauðsynlegt þykir að lögfesta ákvæði vegna brota gegn VI. kafla sem hefur víðara gildissvið og nái til einstaklinga, lögaðila og stofnana.“ [leturbreyting fjölmiðlanefndar]

Athugasemd: Lagt er til að útvíkka greinina til IV. kafla (skráning fjölmiðla, leyfi til hljóð- og myndmiðlunar, gagnsæi, upplýsingagjöf o.fl.) og V. kafla (réttindi og skyldur fjölmiðlaveitna) kafla laga um fjölmiðla þannig að hún nái til tiltekinna ákvæða í þeim köflum. Greinin nær annars ekki tilgangi sínum og ekki reglugerðin heldur. Hún þarf að ná til t.d. hýsingaraðila vefmiðla og til þess að hægt sé að upplýsa um eignarhald fjölmiðla. Því er lagt til að bæta hér við IV. og V. kafla.

Texti í greinargerð: „Í frumvarpinu er því lagt til að fjölmiðlanefnd verði heimilt að taka bráðabirgðaákvæðanir, gera sátt og krefjast *lögbanns* vegna brota gegn VI. kafla laganna.“ [leturbreyting fjölmiðlanefndar]

Athugasemd: Sjá athugasemdir hér á undan við c-lið 15. gr. frumvarpsins varðandi lögbann.

Athugasemdir við „Um einstakar greinar frumvarpsins, um 8. gr.“: Vísað er til a-liðar 8. gr. frumvarpsins í athugasemdum við 15. gr. frumvarpsins er varðar lög um fjölmiðla. Þar segir: „Um skýringar á öðrum liðum greinarinnar vísast nánar til athugasemda við b-lið 7. gr. og a-lið 8. gr. frumvarpsins og almennra athugasemda í kafla 3.2. í greinargerð frumvarpsins.“ Af þeim greinum sem vísað er til gerir fjölmiðlanefnd athugasemdir við ákvæðið um heimild til að leita lögbanns, a-liður 8. gr. frumvarpsins, sbr. umfjöllun hér að framan.

Athugasemdir við „Um einstakar greinar frumvarpsins, um 14. gr.“: Í textanum verði „... geti krafið alla einstaklinga, lögaðila og stofnanir um skriflegar upplýsingar og gögn vegna ætlaðra brota á VI. kafla laganna...“ látið einnig ná til IV. og V. kafla laga um fjölmiðla, samanber fyrri athugasemdir hér á undan. Varðandi það að „... fjölmiðlanefnd geti krafið alla einstaklinga, lögaðila og stofnanir um skriflegar upplýsingar og gögn vegna ætlaðra brota“ er lagt til, eins og áður hefur komið fram, að a-lið 1. mgr. 53. gr. laga um fjölmiðla verði breytt til samræmis þannig



FJÖLMÍÐLANEFND

að fjölmiðlanefnd hafi viðurlagaheimild og geti lagt dagsektir á aðila sem vanrækir að verða við beiðni nefndarinnar um upplýsingar og gögn vegna ætlaðra brota á ákvæðinu. Fjölmiðlanefnd hefur nú þegar samkvæmt a-lið 1. mgr. 53. gr. heimild til að leggja dagsektir ef aðili vanrækir að verða við ákvörðun nefndarinnar um afhendingu skriflegra upplýsinga og gagna skv. 1. mgr. 12. gr. Þessi heimild þarf að ná einnig til 1. mgr. c-liðar 14. gr. samkvæmt frumvarpinu.

Athugasemdir við „Um einstakar greinar frumvarpsins, um 15. gr.“: Erfitt er að sjá hvernig þær einkaréttarlegu ráðstafanir, sem nefndar eru í lok 2. mgr. í athugasemdum við 15. gr. frumvarpsins, geti átt við um fjölmiðlanefnd. Slíkt ákvæði gæti vel hentað öðrum stjórnvöldum, t.d. Neytendastofu. Erfitt er að sjá hvernig ákvæðið yrði í praktískri framkvæmd hjá fjölmiðlanefnd. VI. kafli laga um fjölmiðla varðar viðskiptaboð og fjarkaup, eins og eftirlit með duldur auglýsingar, áfengisauglýsingar, auglýsingar í kringum barnaefni og annað því um líkt. Erfitt er að sjá hvernig neytendur, sem orðið hafa fyrir áhrifum af slíkum brotum, geti fengið sérstakar úrbætur aðrar en þær að fjölmiðlar láti af brotum, fjarlægi brotlegt efni eða merki það með viðunandi hætti.

Aðrar almennar athugasemdir við frumvarpið: Í ljósi nýrrar tilskipunar (Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of The Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities), sem breytir mynd- og hljóðmiðlunartilskipuninni 2010/13/ESB, þarf að skoða það hvort bæta eigi við úrræðum vegna svokallaðra mynddeilivettvanga (video-sharing platform services). Mynddeilivettvangar eru nýmæli í tilskipuninni og fellur t.d. YouTube, Facebook og Instagram undir þá skilgreiningu. Tilskipunin mun hafa víðtækar breytingar í för með sér á lögum um fjölmiðla og munu þessir vettvangar falla undir gildissvið fjölmiðlalaga.

Mikilvægt er að benda á að í III. kafla reglugerðarinnar er ítarlega farið yfir kerfi fyrir gagnkvæma aðstoð. Þar er fjallað um beiðnir um framfylgdarráðstafanir, upplýsingabeirni, málsmeðferð og gagnkvæma aðstoð. Fjölmiðlanefnd vill benda á að engar almennar heimildir eru að finna í lögum um fjölmiðla um slíkt samstarf við innlenda og erlenda aðila. Því er mikilvægt að skoða hvort ekki sé nauðsynlegt að setja almennt ákvæði sem heimili fjölmiðlanefnd að vera í samstarfi við innlenda og erlenda aðila og deila með þeim trúnaðarupplýsingum. Hægt væri að staðsetja slíkt ákvæði í 11. gr. um málsmeðferð fjölmiðlanefndar og í 13. gr. um upplýsingaskipti.

Fjölmiðlanefnd telur að skoða þurfi hvort reglugerðin gefi tilefni til þess að sett verði inn ákvæði sem tekur af allan vafa um það að sönnunarbyrðin varðandi það hvort tiltekið efni hafi verið



FJÖLMIÐLANEFND

kostað/auglýst, eða hvort vöruinnsetningar í myndmiðlum teljist til viðskiptaboða, hvíli ekki á fjölmiðlanefndinni sjálfri. Þannig væri nóg að fjölmiðlanefnd vísaði til sýnileika, þ.e. þess að vara eða þjónusta hafi verið sett fram á óþarflega áberandi hátt, sbr. c-lið 3. mgr. 39. gr. laga um fjölmiðla um vöruinnsetningar (slíkt ákvæði er t.d. að finna í sænskum lögum (s. otillbörlikt gynnande) og í breskri löggjöf (e. undue prominence)). Fjölmiðlanefnd telur að slíkt ákvæði myndi taka af allan vafa um að dulin viðskiptaboð séu óheimil og gera eftirlit vegna CPC reglugerðarinnar skilvirkari.

Til að styrkja eftirlitið með viðskiptaboðum á grundvelli IV. kafla laganna mætti bæta nýjum málslíð aftan við 2. mgr. 37. gr. sem hljóðar svo:

Óheimilt er að hvetja til kaupa á vörum og þjónustu eða setja fram vörumerki, vörur eða þjónustu á óþarflega áberandi hátt í ritstjórnarefni á fjölmiðlum.

Í greinargerð þyrfti að koma fram að ákvæði um óþarflega áberandi framsetningu á vörumerkjum, vörum og þjónustu væri ætlað að skýra betur meginregluna um bann við duldu viðskiptaboðum. Skýrara orðalag hvað þetta varðar myndi taka af öll tvímæli um þetta og er orðalagið að finna í löggjöf margra helstu nágrannaríkja Íslands. Ákvæðinu er ætlað að koma í veg fyrir birtingu dulinna viðskiptaboða í ritstjórnarefni. Þá þarf að vera hægt að réttlæta framsetningu á vörumerkjum, vörum og þjónustu með vísan til ritstjórnarlegs innihalds efnisins.

Að lokum er vert að skoða sérstaklega hvort gera eigi breytingar á 5. mgr. 7. gr. laga um fjölmiðla þar sem lýst væri samskiptum fjölmiðlanefndar við Neytendastofu á grundvelli CPC reglugerðarinnar. Í ákvæðinu er kveðið á um að fjölmiðlanefnd og Neytendastofa skuli gera með sér samstarfssamning. Ákjósanlegt væri að fram kæmi að slíkur samningur skuli m.a. taka til samstarfs á grundvelli neytendaverndar og að vísað yrði til reglugerðarinnar í greinargerð.

Fjölmiðlanefnd veitir fúslega frekari upplýsingar sé þess óskað.

Fyrir hönd fjölmiðlanefndar,

Elfa Ýr Gylfadóttir
framkvæmdastjóri