

Þriðjudagur, 24. maí 2005

240. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 15/2005

Auglýsingar Umferðarstofu

I.

Erindið og málsmeðferð

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 1. febrúar 2005, frá Embætti umboðsmanns barna þar sem gerðar eru athugasemdir við auglýsingar Umferðarstofu sem birst hafa í sjónvarpi og prentmiðlum að undanfögnu. Í erindinu kemur fram að um sé að ræða þrjár auglýsingar. Í þeirri fyrstu hlaupi lítið barn fram af svölum háhýsis meðan faðir þess lítur undan. Í þeirri næstu sjáist karlmaður hlaupa niður stiga með lítið barn í fanginu og rekist þar á konu með þeim afleiðingum að hún fellur um. Sú síðasta sýni karlmann sveifla barni í hringi í kring um sig og missa það úr höndunum.

Að mati kvartanda brjóta auglýsingar þessar gegn ákvæðum 22. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Er þess óskað að Samkeppnisstofnun kanni málið með hagsmuni barna og unglunga í huga.

2.

Erindið var sent til umsagnar Umferðarstofu með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 3. febrúar 2005. Var þeim tilmælum jafnframt beint til Umferðarstofu að hætta birtingu auglýsinganna meðan á málsmeðferð stæði hjá samkeppnisyfirvöldum. Svar Umferðarstofu er dagsett 7. febrúar 2005. Það segir m.a. að í auglýsingunum sé ákveðin myndlíking áhættuhegðunar í daglegu lífi sem tengd sé við áhættuhegðun í umferðinni. Að barn sé í fangi föður síns sem hlaupi niður stiga geti ekki talist hættulegt atferli. Sömu sögu sé að segja af barni sem biðji vin sinn eða frænda um að leika við sig með því að sveifla sér. Í báðum tilvikum sé höfðað til ábyrgðar fullorðinna í umgengni við börn og jafnframt sé höfðað til óæskilegra áhættuþátta í umferðinni þ.e. hraða og ölvunaraksturs. Þá er tekið fram að af sérstökum ástæðum, ótengdu erindinu, hafi birtingum auglýsingar með feðgum á svölum verið hætt tímabundið.

Þá segir að Umferðarstofa geti fallist á að gengið sé nokkuð langt við birtingu auglýsinganna en þó sé ekki of langt gengið enda séu gríðarlegir almannahagsmunir í húfi.

Við gerð auglýsinganna hafi 12. gr. siðareglna Sambands íslenskra auglýsingastofa verið höfð til hliðsjónar en hún hljóði svo:

„Auglýsingar skulu ekki sýna eða lýsa á neinn hátt hættulegu atferli eða atvikum þar sem öryggi er vanvirt nema sérstök ástæða sé til í menntunarlegum eða félagslegum tilgangi. Varúð skal sérstaklega viðhöfð í auglýsingum sem höfða til barna eða unglinga eða sýna slíka aldursflokka.“

Í umferðarlögum sé hlutverk Umferðarstofu tilgreint og þar segi m.a. að Umferðarstofa eigi að annast fræðslu og upplýsingamiðlun um umferðarmál og styðja aðgerðir sem stuðlað geti að bættu umferðaröryggi. Með auglýsingunum telji Umferðarstofa að hún sé að rækja það hlutverk.

Þá segir að Umferðarstofa hafi ákveðið að hætta birtingu auglýsinganna meðan á málsmeðferð standi hjá samkeppnisyfirdömdum.

3.

Með bréfi Samkeppnisstofnunar til Umferðastofu, dags. 7. febrúar 2005, var tilkynnt að málið yrði lagt fyrir fund auglýsinganefndar, ráðgjafanefndar samkeppnisráðs, og niðurstaða nefndarinnar tjáð um leið og hún lægi fyrir. Var afrit bréfsins sent umboðsmanni barna sama dag ásamt afriti bréfs Umferðastofu til Samkeppnisstofnunar, dags. 3. febrúar 2005.

II.

Álit auglýsinganefndar

Þann 8. febrúar 2005 fjallaði auglýsinganefnd, ráðgjafarnefnd samkeppnisráðs, um málið. Þátt í fundinum tóku Atli Freyr Guðmundsson, Jóhannes Gunnarsson og Sólveig Ólafsdóttir. Niðurstaða nefndarinnar var eftirfarandi:

„Auglýsinganefnd fjallaði um kvörtun umboðsmanns barna yfir auglýsingum Umferðarstofu. Um er að ræða þrjár auglýsingar; ein þar sem maður hleypur niður stiga með smábarn í fanginu; önnur þar sem barn sést falla niður af svölum og sú þriðja þar sem barn fellur niður stigaop eftir að hafa verið sveiflað um.“

Í 5. mgr. 22. gr. samkeppnislaga segir, að komi börn fram í auglýsingum skuli þess gætt að sýna hvorki né lýsa hættulegu atferli eða atvikum sem leitt geti til þess að þau

eða önnur börn komist í hættu eða geri það sem óheimilt sé. Í auglýsingum Umferðarstofu er sýnt hættulegt atferli þar sem börn eru beinir þátttakendur án þess að séð verði að þau séu nauðsynlegur eða eðlilegur þáttur í því samhengi sem verið er að auglýsa. Jafnframt bendir auglýsinganefnd á að í d-lið 2. mgr. 13. gr. reglugerðar um útvarpsstarfsemi nr. 50/2002 segir að í útvarpsauglýsingum, þ.e. hljóðvarps- og sjónvarpsauglýsingum, sé óleyfilegt að sýna börn að tilefnislausu við hættulegar aðstæður.

Í 3. mgr. 22. gr. samkeppnislaga segir að auglýsingar skuli miðast við að börn sjái þær og heyri og megi þær á engan hátt misbjóða þeim. Auglýsinganefnd telur að auglýsingar Umferðarstofu séu til þess fallnar að misbjóða börnum séu þær sýndar á þeim tíma sem líklegt er að börn sjái þær og heyri.

Í umsögn Umferðarstofu kemur fram að við gerð auglýsinganna hafi 12. gr. siðareglna Sambands íslenskra auglýsingastofa verið höfð til hliðsjónar. Að gefnu þessu tilefni tekur auglýsinganefnd fram að nefndin fær ekki séð að það sé einhver sérstök ástæða í menntunarlegum eða félagslegum tilgangi að sýna börn við þær aðstæður sem gert er í auglýsingunum.

Með vísan til framangreinds telur auglýsinganefnd að umræddar auglýsingar Umferðarstofu brjóti í bága við ákvæði 3. og 5. mgr. 22. gr. samkeppnislaga.“

III.

Framhald málsmeðferðar

1.

Álit auglýsinganefndar var tilkynnt Umferðarstofu með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 9. febrúar 2005. Í bréfinu kom fram að Samkeppnisstofnun væri sammála álitu nefndarinnar og beindi þeim tilmælum til Umferðarstofu að hætta allri birtingu auglýsinganna svo ekki þyrfti að koma til frekari aðgerða samkeppnisyfirvalda vegna þeirra. Jafnframt var Umferðarstofu gefinn frestur til 14. febrúar 2005 til að koma að athugasemdum og yrði málið þá lagt fyrir samkeppnisráð til ákvörðunar.

2.

Bréf Umferðarstofu er dagsett 11. febrúar 2005. Þar er lýst yfir miklum vonbrigðum með niðurstöðu Samkeppnisstofnunar. Þá segir að Umferðarstofa telji að 22. gr. samkeppnislaga nái ekki yfir auglýsingarnar. Lagagreinin falli undir VI. kafla laganna sem varði eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og eigi væntanlega við auglýsingar fyrirtækja á smásölu- og fyrirtækjamarkaði. Auglýsingar Umferðarstofu varði almannaheill en engir sérstakir viðskiptahættir komi þar við sögu. Það sé

óásættanlegt að stofnanir sem vinni að forvörnum almenningi til heilla séu settar undir sömu mælistiku og fyrirtæki á neytendamarkaði.

Í álitum auglýsinganefndar segi að í auglýsingunum sé sýnt hættulegt atferli þar sem börn séu beinir þátttakendur án þess að séð verði að þau séu nauðsynlegur eða eðlilegur þáttur í því samhengi sem verið sé að auglýsa. Að mati Umferðarstofu er með þessu nánast verið að lýsa því yfir að börn séu ekki þátttakendur í umferðinni eða að minnsta kosti ekki nauðsynlegir eða eðlilegir þátttakendur í umferðinni sem sé fráleitt sjónarmið. Þvert á móti séu börn stórir þátttakendur í umferðinni og oftast en ekki verða þau fórnarlömb fullorðna fólksins vegna kæruleysis og vanrækslu þess. Í auglýsingunum sé einmitt verið að höfða til ábyrgðar fullorðna fólksins og að fá fólk til að láta af ábyrgðarlausri hegðun. Því geti Umferðarstofa ekki fallist á það sjónarmið að notkun barnanna í auglýsingunum hafi verið af tilefnislausu. Auglýsingarnar með feðgunum á svölunum og þar sem barni er sveiflað hefðu aldrei getað orðið að veruleika án þátttöku barna. Með auglýsingunum sé verið að kalla eftir ábyrgð foreldra og fullorðinna bæði gagnvart sjálfum sér og öðrum og í því sambandi sé vert að hafa í huga að móður og föðurlífning sé sterkasta ábyrgðartilfinningin.

Þá þykir Umferðarstofu það lýsa ákveðinni þröngsýni auglýsinganefndar að hafna því að það hafi verið sérstök ástæða í menntunarlegum eða félagslegum tilgangi að sýna börn við þær aðstæður sem gert sé í auglýsingunum. Í umferðinni skapist oft hættulegar aðstæður sem nauðsynlegt sé að benda á og í auglýsingunum sé verið að líkja þeim við hættur sem geti skapast við hversdagslegar aðstæður. Það geti verið erfitt fyrir börn að skilja hætturarnar í umferðinni en þau skilji öll þær hættur sem sýndar eru í auglýsingunum. Með auglýsingunum skapist tækifæri fyrir hina fullorðnu til að fræða börn sín um afleiðingar þess að fara ekki að þeim reglum sem gilda í umferðinni og nota myndmál úr hversdagsleikanum máli sínu til stuðnings. Jafnframt gefist fullorðnum tækifæri til að sjá ákveðinn fátækleika við hversdagslegar aðstæður og heimfæra þær yfir í fátækleika sem allt of oft viðgangist í umferðinni. Því hafni Umferðarstofa þeim rökum auglýsinganefndar að börnin hafi ekki verið nauðsynlegur þáttur í menntunarlegum tilgangi auglýsinganna.

Þá segir í bréfinu að í nágrannalöndum hafi verið sýndar auglýsingar í baráttunni gegn umferðarslysum sem gangi mun lengra en auglýsingar Umferðarstofu. Börn jafnt sem fullorðnir komi við sögu í þeim auglýsingum. Slysátíðni af völdum umferðarslysa í þessum löndum sé með því lágsta sem þekktist í heiminum í dag. Að lokum er spurt hvort samkeppnisyfirvöld séu tilbúin til að bera ábyrgð á því að þessum almannahagsmunum sé fórnað fyrir minni hagsmuni, þ.e. að börn verði hrædd, en þá hræðslu megi yfirvinna með ábyrgri umræðu og útskýringum.

3.

Með bréfi Samkeppnisstofnunar til málsaðila, dags. 1. mars 2005, var tilkynnt að gagnaöflun væri lokið og að málið yrði lagt fyrir samkeppnisráð til ákvörðunar. Með bréfinu fylgdi listi yfir gögn málsins. Jafnframt voru ítrekuð tilmæli til Umferðarstofu um að auglýsingarnar yrðu ekki birtar á meðan á málsmeðferð stæði. Þá var umboðsmanni barna sent afrit bréfs Umferðarstofu til Samkeppnisstofnunar, dags. 11. febrúar 2005.

IV.

Niðurstöður

Á fundi samkeppnisráðs, þann 24. maí 2005, var ákvörðun tekin í þessu máli. Þátt í fundinum tóku Atli Freyr Guðmundsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Ragnheiður Bragadóttir.

1.

Í máli þessu kvartar Embætti umboðsmanns barna yfir auglýsingum Umferðarstofu sem birst hafa í prentmiðlum og sjónvarpi. Fyrsta auglýsingin sýnir lítið barn hlaupa fram af svölum háhýsis meðan faðir þess lítur undan. Í annarri sést karlmaður hlaupa niður stiga með lítið barn í fanginu og rekst á konu sem fellur við. Þriðja auglýsingin sýnir karlmann sveifla barni í hringi og missa það úr höndunum. Að mati umboðsmanns barna brjóta auglýsingarnar í bága við ákvæði 22. gr. samkeppnislaga.

Að mati Umferðarstofu sýna auglýsingarnar ákveðna myndlíkingu áhættu hegðunar í daglegu lífi fólks sem tengd sé við áhættu hegðun í umferðinni. Í auglýsingunum sé höfðað til ábyrgðar fullorðinna í umgengni við börn og óæskilegra áhættuþátta í umferðinni. Með auglýsingunum sé Umferðastofa að rækta hlutverk sitt hvað viðkemur fræðslu og upplýsingamiðlun í þeim tilgangi að stuðla að bættu umferðaröryggi. Í umferðinni skapist oft hættulegar aðstæður sem nauðsynlegt sé að benda á. Í auglýsingunum sé verið að líkja þeim við hættur sem geti skapast við hversdagslegar aðstæður. Börn séu stórir þátttakendur í umferðinni og með auglýsingunum sé verið að kalla eftir ábyrgð foreldra og fullorðinna. Er það mat Umferðarstofu að auglýsingarnar brjóti ekki í bága við ákvæði 22. gr. samkeppnislaga.

2.

Í erindi umboðsmanns barna er vísað til 22. gr. samkeppnislaga en þar segir m.a.:

„Auglýsingar skulu miðast við að börn sjái þær og heyri og mega þær á engan hátt misbjóða þeim.

Í auglýsingum verður að sýna sérstaka varkárni vegna trúgirni barna og unglunga og áhrifa á þau.

Komi börn fram í auglýsingum skal þess gætt að sýna hvorki né lýsa hættulegu atferli eða atvikum er leitt geti til þess að þau eða önnur börn komist í hættu eða geri það sem óheimilt er.“

Af gögnum málsins má ráða að það sé álit Umferðarstofu að auglýsingarnar falli ekki undir 22. gr. samkeppnislaga þar sem lagagreinin falli undir VI. kafla laganna sem fjalli um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum. Af því leiði að 22. gr. eigi við um auglýsingar fyrirtækja á smásölu- og fyrirtækjamarkaði. Auglýsingar Umferðarstofu varði almannaheill en engir sérstakir viðskiptahættir komi þar við sögu.

Í athugasemdum með frumvarpi til samkeppnislaga segir að í 3.–5. mgr. 22. gr. sé sérstaklega fjallað um börn og auglýsingar. Þetta eigi sér fyrirmynd í 8. tl. 1. mgr. 2. gr. reglugerðar um auglýsingar í útvarpi og í sameiginlegum norrænum stefnumarkandi reglum um sjónvarpsauglýsingar. Þetta sé víðtækara en ákvæði í reglunum og í reglugerð þar sem þetta ákvæði nái til allra auglýsinga almennt eftir því sem við geti átt. Sem dæmi er nefnt að undir 5. mgr. geti fallið ef auglýsing sýni barn við stýri ökutækis eða að leik aftan við það. Af framangreindu má ráða að ákvæði 3.–5. mgr. 22. gr. samkeppnislaga taka til auglýsinga Umferðarstofu að mati samkeppnisráðs.

Í framangreindum sameiginlegum norrænum stefnumarkandi reglum um sjónvarpsauglýsingar frá árinu 1992 er í 7. gr. fjallað um börn og auglýsingar. Þar segir í fimmta lið að börn megi einungis koma fram í auglýsingum ef þau séu eðlilegur þáttur í því umhverfi sem sýnt er eða ef nauðsynlegt sé að börn sýni notkun vöru eða þjónustu.

Af gögnum málsins má ráða að það sé skoðun Umferðarstofu að auglýsinganefnd telji að börn séu ekki þátttakendur í umferðinni eða að minnsta kosti ekki nauðsynlegir eða eðlilegir þátttakendur í umferðinni. Samkeppnisráð fellst ekki á þessa skoðun Umferðarstofu enda byggir álit auglýsinganefndar á því að sá hluti auglýsinganna þar sem börn koma fram sýni hættulegt atferli sem ekki tengist umferð á nokkurn hátt. Af sömu ástæðu getur samkeppnisráð ekki fallist á rök Umferðarstofu um að sérstakar menntunarlegar eða félagslegar ástæður séu fyrir hendi til að hafa börn í auglýsingunum sbr. 12. gr. siðareglna Sambands íslenskra auglýsingastofa.

Samkeppnisráð er sammála áliti auglýsinganefndar um að auglýsingarnar séu til þess fallnar að misbjóða börnum einkum séu þær sýndar á þeim tíma sem líklegt er að börn sjái þær og heyri. Af gögnum málsins má ráða að Umferðarstofa fallist einnig á þetta sjónarmið þar sem í bréfi Umferðarstofu til Samkeppnisstofnunar, dags. 11. febrúar

2005, er m.a. spurt hvort samkeppnisyfirvöld séu tilbúin til að bera ábyrgð á því að almannahagsmunum sé fórnað fyrir minni hagsmuni, þ.e. að börn verði hrædd, en þá hræðslu megi yfirvinna með ábyrgri umræðu og útskýringum.

Þá er það skoðun samkeppnisráðs að þær hættur sem sýndar eru í auglýsingunum falli ekki undir hættur við hversdagslegar aðstæður og séu börn því varla í stakk búin til þess að skilja samlíkingu á þeim við hættur í umferðinni.

Samkeppnisráð telur það lýsa hættulegu atferli í skilningi 5. mgr. 22. gr. samkeppnislaga að sýna lítið barn falla fram af svölum, að hlaupið sé með smábarn niður stiga og að sveifla barni um og sýna það falla niður stigaop. Jafnframt telur samkeppnisráð að auglýsingarnar misbjóði börnum, sbr. 3. mgr. 22. gr. samkeppnislaga, þegar þær eru sýndar á þeim tímum sem líklegt er að börn sjái þær.

Með vísan til alls framangreinds telur samkeppnisráð að auglýsingar Umferðarstofu brjóti í bága við ákvæði 22. gr. samkeppnislaga og í ljósi þess að Umferðarstofa hefur ekki kosið að fara að tilmælum Samkeppnisstofnunar um að ljúka málinu með því að hætta birtingu auglýsinganna telur ráðið nauðsynlegt að banna birtingu þeirra.

V.

Ákvörðunarorð:

„Með vísan til ákvæða 22. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 og með heimild í 30. gr. sömu laga bannar samkeppnisráð Umferðarstofu, Borgartúni 30, Reykjavík, að birta eftirtaldar auglýsingar:

- **Auglýsingu sem sýnir lítið barn hlaupa fram af svölum háhýsis meðan faðir þess lítur undan.**
- **Auglýsingu þar sem karlmaður hleypur niður stiga með lítið barn í fanginu og rekst þar á konu með þeim afleiðingum að hún fellur um.**
- **Auglýsingu sem sýnir karlmann sveifla barni í hringi í kring um sig og missa það úr höndunum.**

Bannið tekur gildi við birtingu.“