

BN/jhb

Reykjavík 12. nóvember 2003.

B.1224/2003.

I.

Borist hefur til umsagnar frá efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis frumvarp til laga um breytingu á samkeppnislögum nr. 8/1993, 9. mál.

Í greinargerð með frumvarpinu segir að lagðar séu til nokkar breytingar á samkeppnislögum „sem m.a. er ætlað að skýra og skerpa á verkaskiptingu og samskiptum milli Samkeppnisstofnunar og ríkislögreglustjóra vegna brota á samkeppnislögum auk þess sem brot fyrirtækja varða ekki lengur refsingum.”

Þegar samkeppnislög voru sett árið 1993 og samkeppnisvöldum veitt heimild til að beita stjórnvaldssektum vegna brota á lögnum fór hvorki fram fagleg athugun eða umræða um stjórnvaldssektir og samspil þeirra og annarra viðurlaga vegna brota á lögnum né um málsmeðferð vegna ætlaðra brota á lögnum. Tel ég að slík athugun þurfi að fara fram áður en gerðar verða frekari breytingar á ákvæðum samkeppnislaga sem lúta að viðurlögum og rannsókn og meðferð mála samkvæmt lögnum.

Ég er andvígur frumvarpinu sem fyrir liggur til umsagnar og tel ákvæði þess um málsmeðferð, sem koma fram í 2. gr. og að nokkru leyti í 3. gr. frumvarpsins, óheppileg og varla framkvæmanleg.

II.

Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi til samkeppnislaga á sínum tíma voru þær nýjungar sem felast í ákvæðum um stjórnvaldssektir skýrðar með eftirfarandi orðum:

„Nýmæli er í lögnum að samkeppnisráði er veitt heimild til þess að leggja á sektir vegna brota á samkeppnisreglum. Þetta er í samræmi við þróun í nágrannalöndunum og byggist á því hve samkeppnismál eru flókin og vandmeðfarin og því er talið rétt að þeir sem hafa sérþekkingu fái slíka heimild.”

Vegna þessarar skírskotunar til þróunar í nágrannalöndunum þykir rétt að horfa til þess hvernig málum er skipað á Norðurlöndum að þessu leyti:

Danmörk. Samkeppnisyfirvöld hafa ekki heimild til að beita stjórnvaldssektum en geta beitt dagsektum, sbr. konkurrenceloven nr. 539/2002. Refsingar vegna brota á lögnum eru sektir og má fella sektir jafnt á einstaklinga sem lögaðila.

Noregur. Samkeppnisyfirvöld hafa ekki heimild til að beita stjórnvaldssektum en geta beitt dagsektum, sbr. konkurranseloven nr. 65/1993. Refsingar vegna brota á lögnum eru sektir og fangelsi allt að 3 árum og allt að 6 árum í mjög alvarlegum tilvikum. Unnt er að fella sektir á lögaðila jafnt sem einstaklinga. Nýtt frumvarp til samkeppnislaga hefur verið lagt fram á þingi í Noregi og verður vikið að því hér á eftir.

Svíþjóð. Samkeppnisyfirvöld geta gert kröfu fyrir dómstóli, „Stockholms tingsrätt”, um að fyrirtæki verði gert að greiða gjald, „konkurrensskadeavgift”, vegna brota á samkeppnisreglum samkeppnislaga, sbr. konkurrenslag 1993:20. Um venjubundnar refsingar vegna brota á lögnum er ekki að ræða.

Finnland. Samkeppnisstofnun, „konkurrensverket” gat gert kröfu um að samkeppnisráð, „konkurrensrádet”, legði gjald, „páföljdsavgift”, á atvinnurekanda vegna tiltekinna brota á samkeppnislögum, sbr. lag om konkurrensbegrænsingar nr. 480/1992. Um venjubundnar refsingar vegna brota á samkeppnisreglum laganna er ekki að ræða. Með lögum nr. 1531/2001 voru lög um samkeppnisráð afnumin og verkefni ráðsins flutt til „Marknadsdomstolen”.

Samkvæmt framanröktu heimilar **Ísland** eitt Norðurlanda samkeppnisyfirvöldum að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota á samkeppnislögum.

Ástæða þykir til að ítreka að brot á samkeppnisreglum samkeppnislaga sæta venjulegri refsimeðferð í Danmörku og í Noregi en í Svíþjóð og Finnlandi beita dómstólar eins konar stjórnvaldssektum samkvæmt kröfu samkeppnisyfirvalda og þá eingöngu gegn fyrirtæki eða atvinnurekanda (atvinnustarfsemi).

Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi til breytinga á samkeppnislögum sem varð að lögum nr. 107/2000 segir um breytingu á 52. gr. laganna m.a. þetta:

„Í athugasemdum við frumvarp til gildandi samkeppnislaga sagði að stjórnvaldssektarákvæði laganna væri sniðið að EES-löggjöfni og þeim reglum sem gilda í EB. Þrátt fyrir þetta er efnisregla 52. gr. ekki að öllu leyti sambærileg við samkeppnisreglur EES-samningsins. Því er lagt til að 2. mgr. 52. gr. verði breytt í samræmi við framangreindar fyrirmyndir. Er í því sambandi sérstaklega höfð hliðsjón af 15. gr. bókunar 4 við samning EFTA-rikkanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls. Með þessari breytingu er stuðlað að því að sektarákvarðanir hér á landi verði í samræmi við það sem tíðkast erlendis.”

Samkvæmt því sem ég hef rakið að framan má hins vegar ljóst vera að á öðrum Norðurlöndum, sem ýmist eru EB- eða EES-riki, hefur ekki verið talin ástæða til að taka upp ákvæði um stjórnvaldssektir í samkeppnislög, sambærileg þeim íslensku, til að stuðla að því að sektarákvarðanir „verði í samræmi við það sem tíðkast erlendis.”

III.

Eins og getið var hér að framan hefur verið lagt fram á þjóðþingi Noregs frumvarp til nýrra samkeppnislaga, sbr. Ot.prp.nr. 6(2003-2004). Er ákvæðum um viðurlög þar skipað með áþekkingu hætti og í íslensku samkeppnislögunum. Gert er ráð fyrir að Samkeppnisstofnun, „Konkurransetilsynet”, geti lagt stjórnvaldssektir, „overtredelsesgebyr”, á fyrirtæki vegna ásetnings- og gáleysisbrota gegn tilteknum ákvæðum laganna. Þá er gert ráð fyrir að beita megi sektum og fangelsi allt að 3 árum, fangelsi allt að 6 árum í sérstaklega alvarlegum tilvikum, í venjubundnu refsímáli. Í norsku hegningarlögunum, sbr. §48a, er almennt ákvæði um refsíakvæðum fyrirtækja sem tekur jafnt til brota á samkeppnislögum sem brota á refsíakvæðum annarra laga.

Í umfjöllun, greinargerð, sem fylgir norska lagafrumvarpinu er fjallað um úrræði sem Samkeppnisstofnun getur gripið til vegna brota á bannákvæðum laganna og eru úrræðin eftirfarandi, sbr. „*Til §9 Konkurransetilsynets oppgaver*” í frumvarpinu:

1. Aðgerðir sem fela í sér bann eða fyrirmæli.
2. Dagektir.
3. Stjórnvaldssektir.
4. Kæra til lögreglu og ákærvalds.

Þá er um það fjallað í frumvarpsgögnum að æskilegt kunni að vera að setja reglur og leiðbeiningar, t.d. í formi kærureglugerðar, „anmeldelsesinstruks”, um hvaða mál skuli kæra og færa yfir til lögreglu og ákærvalds. Ekki verður séð í frumvarpsgögnum að nokkur ágreiningur sé um það hjá viðkomandi yfirvöldum í Noregi að mál vegna brota á samkeppnislögum skuli reka í einum farvegi, annað hvort hjá samkeppnisfyrvöldum eða hjá lögreglu og ákærvaldi eftir að kært hefur verið.

Ákvæðin í íslensku samkeppnislögunum um úrræði Samkeppnisstofnunar eru fullkomlega sambærileg þeim í norska frumvarpinu. Íslensk samkeppnisfyrvöld geta gripið til áðurnefndra úrræða gagnvart brotum á bannákvæðum laganna og sjálfsagt er og eðlilegt að mál verði rekin í einum farvegi hvort heldur hjá samkeppnisfyrvöldum eða lögreglu og ákærvaldi. Um þetta á ekki að þurfa ríkja ágreiningur en þó er skynsamlegt að setja reglur um hvenær samkeppnisfyrvöld skuli kæra til lögreglu eða ákærvalds ekki síst í þágu samræmis og jafnræðis við meðferð mála, sbr. til hliðsjónar VI. kafla reglugerðar nr. 373/2001 um framkvæmd skatteftirlits og skattrannsókna.

Í greinargerð með umræddu frumvarpi til breytinga á samkeppnislögum segir hins vegar: „*Gert er ráð fyrir að rannsókn Samkeppnisstofnunar og ríkissaksóknara fari fram samhliða. Ekki er að sjá að slíkt geti falið í sér vandamál þar sem Samkeppnisstofnun og ríkissaksóknara er falið að rannsaka ólíka fleti þessara mála enda verða þessar rannsóknir að vera sjálfstæðar hvor á sinn hátt.*”

Bent er á að mjög líklegt er að slíkt fyrirkomulag sem lýst er með ofangreindum orðum og felst í 2. gr. frumvarpsins stríði gegn meginreglum um réttláta málsmeðferð samkvæmt 1. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu nema Samkeppnisstofnun hagi meðferð máls í samræmi við reglur laga um meðferð opinberra mála.

Þá verður ekki séð hvaða „*ólíka fleti þessara mála*” Samkeppnisstofnun annars vegar og ríkissaksóknara hins vegar er falið að rannsaka enda eru brot sem fyrirtæki bera refsíabýrgð á ávallt drýgð af einstaklingum. Rannsókn hlýtur því óhjákvæmilega að beinast að háttsemi einstaklinga, einkum þeirra sem stýra fyrirtæki sem grunað er um brot á samkeppnislögum.

III.

Með umræddu frumvarpi til breytinga á samkeppnislögum er lagt til að refsingar við brotum á ákvæðum laganna verði hertar og í greinargerð segir m.a. svo: „Þess má geta að víðast hvar á Norðurlöndum [.....] er gert ráð fyrir 5-6 ára fangelsi vegna brota á ákvæðum samkeppnislaga.”

Hér að framan var þess getið hvernig viðurlögum er hagað í samkeppnislögum annarra Norðurlanda. Einungis í Noregi er unnt að beita fangelsisrefsingu vegna brota á samkeppnislögum. Lýsing í greinargerðinni er því orðum aukin.

IV.

Í tilefni af 1. gr. umrædds frumvarps tek ég fram að ég tel þörf á að endurskoða ákvæði samkeppnislaga um leit og haldlagningu og gera það skýrara. Eðlilegt er að í ákvæðinu komi afdráttarlaust fram hvort heimildin til leitar á starfsstöð fyrirtækis sé háð úrskurði dómstóls. Ennfremur tel ég rétt að tilgreina viðeigandi lagaákvæði í lögum um meðferð opinberra mála sem fylgja ber við framkvæmd leitar og haldlagningar sem fram fer samkvæmt samkeppnislögum en ekki vísa almennt til ákvæða um leit og haldlagningu í lögum um meðferð opinberra mála.

Með tilliti til reglunnar um réttláta málsmeðferð samkvæmt 1. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu ber að gjalda varhuga við að heimila samkeppnisyfirvöldum leit á heimili stjórnanda fyrirtækis þegar hugsanlegt brot stjórnandans á samkeppnislögum getur varðað hann refsingu. Að sjálfsögðu kemur ekki til greina að veita samkeppnisyfirvöldum lagaheimild til leitar á heimili stjórnanda fyrirtækis nema samkvæmt dómsúrskurði og ennfremur sýnist eðlilegt að setja það skilyrði fyrir leitarheimild að sérstök ástæða sé til að ætla að á heimilinu sé að finna sönnunargögn í viðkomandi máli.



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK