

# RÍKISSAKSÓKNARI

*Alþingi*  
*Erindi nr. Þ 133/1055*  
*komudagur 19.2.2007*

BN/

Reykjavík 18. febrúar 2007.

Tilvísun:

200702-51 og 52/670.

Nefndasvið Alþingis

Austurstræti 8 - 10,

150 REYKJAVÍK

Ríkissaksóknara hafa borist til umsagnar annars vegar frumvarp til laga um breytingu á samkeppnislögum nr. 44/2005, 522. mál, og hins vegar frumvarp til laga um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði, 523. mál.

Eins og segir í athugasemdum með báðum lagafrumvörpunum eru þau samin með hliðsjón af niðurstöðu nefndar forsætisráðherra um viðurlög við efnahagsbrotum. Átti ég sæti í nefndinni og skilaði séráliti eins og fram kemur í athugasemdunum. Þótt ég ætli að skýrsla nefndar forsætisráðherra sé í heild fylgiskjal með lagaframvörpunum sendist sérálit mitt sem umsögn ríkissaksóknara um ofangreind lagafrumvörp.

*„Sérálit Boga Nilssonar lýtur að efni 7. og 8. kafla skýrslunnar [skýrsla nefndar forsætisráðherra um viðurlög við efnahagsbrotum] og að nokkru leyti að efni 9 kafla. Jafnframt snertir það 1. kafla skýrslunnar þar sem er finna almenna umfjöllun um efni í öðrum köflum skýrslunnar.*

*7. kafla skýrslunnar ber yfirskriftina „Viðurlög við brotum á lögum sem Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með“, 8. kafla „Viðurlög vegna brota á samkeppnislögum og 9. kafla „Reglur um niðurfellingu eða lækkun viðurlaga vegna brota á samkeppnisreglum“.*

## **I. Löggjöf á hinum Norðurlöndunum til samanburðar.**

Þegar við leitum fyrirmynda í löggjafarstarfi og könnun þróun á ákveðnum sviðum réttarins hefur um langa hríð fyrst verið leitað til hinna Norðurlandanna. Sérstaklega hefur verið horft til Danmerkur og Noregs af menningarlegum og sögulegum ástæðum. Nefndin leitaði upplýsinga um löggjöf um eftirlit á fjármálamarkaði og um samkeppniseftirlit hinna Norðurlandanna og í nokkrum öðrum löndum. Ástæða er til að víkja að löggjöf hinna Norðurlandanna þegar lagaákvæði um viðurlög þ.m.t. stjórnvaldssektir á umræddum sviðum eru endurskoðuð.

### **1. Fjármálaeftirlit**

#### **a. Danmörk. (Finanstilsynet)**

Stjórnvaldssektir ekki heimilaðar.

Venjuleg refsimeðferð.

**b. Noregur. (Kredittilsynet)**

Stjórnvaldssektir ekki heimilaðar.

Venjuleg refsimeðferð.

**c. Svíþjóð. (Finansinspektionen)**

1. Innherjasvik og markaðsmisnotkun.

Stjórnvaldssektir ekki heimilaðar.

Venjuleg refsimeðferð.

2. Lög um banka og fjármálastarfsemi (bank- och finansieringsrörelse)

Tiltekin brot á lögnum geta varðað banka (kreditinstitut) stjórnvaldssektum, annars vegar „Straffavgift“ hins vegar „Förseningsavgift“ sem er mun lægri en hin fyrrnefnda.

Refsiákvæði eru ekki í lögnum þannig að venjuleg refsimeðferð kemur ekki til álita.

**d. Finnland. (Finansinspektionen á sv.)**

1. Innherjasvik og markaðsmisnotkun.

Stjórnvaldssektir ekki heimilaðar.

Venjuleg refsimeðferð.

2. Samkvæmt lögum um Finansinspektionen nr. 587/2003, §24 b, getur Fjármálaeftirlitið beitt stjórnvaldssektum, „Ordningsavgift“, aðallega ef eftirlitsskyldur aðili vanrækir tilkynningarskyldu.

Sekt á hendur fyrirtæki getur numið frá 500€ til 10.000€.

Sekt á hendur einstaklingi getur numið frá 50€ til 1.000€.

Ákvörðun er kæránleg til sérdómstóls, Marknadsdomstolen.

Þá getur Marknadsdomstolen, að kröfu Fjármálaeftirlitsins, lagt stjórnvaldssektir, „Påföljdsavgift“, á eftirlitsskylda aðila vegna tiltekinna brota á lögum um fjármálastarfsemi, sbr. §26 a laga um Fjármálaeftirlitið.

Sekt á hendur lögaðila getur numið frá 500€ til 200.000€.

Sekt á hendur einstaklingi getur numið 100€ til 10.000€.

Að öðru leyti venjuleg refsimeðferð.

**e. Samantekt.**

Samkvæmt löggjöf hinna Norðurlandanna eru heimildir fjármálaeftirlitsstofnana landanna til að beita stjórnvaldssektum vegna brota á lögum sem þær hafa eftirlit með afar takmarkaðar. Slíkar heimildir eru alls ekki fyrir hendi í Danmörku og Noregi.

Samkvæmt sænskri löggjöf er Fjármálaeftirlitinu einungis heimilt að beita fyrirtæki (kreditinstitut) stjórnvaldssektum á afmörkuðu sviði. Í þeim tilvikum getur brot ekki jafnframt varðað refsingu.

Í Finnlandi eru heimildir Fjármálaeftirlitsins til að beita stjórnvaldssektum bundnar við vanrækslu á tilkynningarskyldu. Fjárhæðir stjórnvaldssekta eru mjög takmarkaðar

í þeim tilvikum. Marknadsdomstolen getur lagt á stjórnvaldssektir í ríkari mæli. Fjármálaeftirlitið er þá sóknaraðili máls.

Samkvæmt framangreindu er sýnt að löggjöf hér á landi gengur nú þegar mun lengra heldur en löggjöf hinna Norðurlandanna í að heimila Fjármálaeftirlitinu að leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki og einstaklinga vegna brota á löggjöf sem það hefur eftirlit með.

## 2. Samkeppniseftirlit.

### a. Danmörk. (Konkurrencestyrelsen -ráðet)

Samkeppnisyfirvöld hafa ekki heimild til að beita stjórnvaldssektum.

Venjuleg refsimeðferð er að jafnaði eingöngu stefnt gegn lögpersónu.

### b. Noregur. (Konkurransetilsynet)

Samkeppnisyfirvöld geta lagt stjórnvaldssektir, (overtredelsesgebyr), á fyrirtæki vegna brota á samkeppnislögum, sbr. 29. gr. laga nr. 12/2004. Ákvörðun er ekki kæránleg en unnt að leggja hana fyrir dómstól sem taka má á öllum þáttum máls.

Tiltekin brot á samkeppnislögum varða refsingu ef þau eru framin af ásetningi eða stórfelldu gáleysi, sbr. 30. gr. laga nr. 12/2004.

Samkvæmt norskri refsilöggjöf tekur refsheimild samkeppnislaga bæði til einstaklinga og fyrirtækja með áþekkingu hætti og hér á landi.

Undirrituðum er ekki kunnugt um að enn hafi reynt á samspil stjórnvaldssektarmeðferðar og venjulegrar refsimeðferðar í Noregi eftir gildistöku laga nr. 12/2004. Fyrir gildistöku nefndra laga höfðu samkeppnisyfirvöld ekki heimild til að beita stjórnvaldssektum.

Í NOU 2003:15 „**Fra bot til bedring**“ er m.a. fjallað um hvort mál, þar sem til greina kemur að beita hvort heldur sem er stjórnvaldssekt eða refsingu, skuli rekið í einum farvegi eða tveimur, sbr. bls. 158, „**Tosporet eller ensporet system?**“ Í umfjölluninni er mælt með málsmeðferð í einum farvegi. Verður ekki annað séð en að ummæli í greinargerð við 9. gr. norsku samkeppnislaganna þar sem fjallað er um hlutverk samkeppniseftirlitsins séu í samræmi við þetta en þar segir: *Etter bokstav a skal Konkurransetilsynet kontrollere at lovens forbud og påbud overholdes. Det er forbudsbestemmelsene i §§ 10 og 11 det her siktes til. Ved overtredelser av forbudsbestemmelsene kan Konkurransetilsynet påby opphør etter § 12 første ledd, treffe midlertidig vedtak om opphør etter § 12 fjerde ledd, illegge tvangsmulkt etter § 28, treffe vedtak om overtredelsesgebyr etter § 29 eller anmelde saken til påtalemyndigheten. Det vises forøvrig til merknadene til kapittel 3 og 7.*

### c. Svíþjóð. (Konkurrensverket)

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.

Venjubundnum refsingum er ekki beitt hvorki gegn lögaðila né einstaklingum.

Til tals hefur komið í Svíþjóð að gera alvarleg brot einstaklinga á lögnum refsiverð. Sú hugmynd hefur mætt andstöðu bæði fagaðila og fræðimanna.

#### d. **Finland. (Konkurrensverket-sv.)**

Samkeppnisyfirvöld geta gert kröfu fyrir dómstóli, „Marknadsdomstolen“, um að fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja verði gerð stjórnvaldssekt, „páföljdsavgift“.

Venjubundnum refsingum er ekki beitt vegna samkeppnisbrota hvorki gegn lögaðilum né einstaklingum.

#### e. **Samantekt.**

Hér á landi og í Noregi eru viðurlagaákvæði samkeppnislaga þannig orðuð að til greina kemur að beita fyrirtæki hvort heldur sem er stjórnvaldssektum eða venjulegum refsingum vegna brota á lögnum Einstaklingum má hins vegar refsa vegna brota á lögnum en þeim verður ekki gerð stjórnvaldssekt. Í Noregi er áskilinn ásetningur einstaklings til brots eða stórfellt gáleysi (grovt uaktsomt)

Ætla verður, sbr. I., 2., b., að í Noregi muni mál, sem á annað borð er kært af hálfu samkeppniseftirlits til ákærvalds, verða lokið að öllu leyti í einum farvegi þ.e. með dómi í refsimáli.

Hvorki í Svíþjóð né í Finnlandi varða brot á samkeppnislögum einstaklinga refsingu.

## II. **Hlutverk Fjármálaeftirlitsins og Samkeppniseftirlitsins.**

Hlutverk stofnananna er að hafa eftirlit með framkvæmd laga hvort á sínu sviði. Hafa þær heimildir til að banna ráðstafanir, gefa fyrirmæli um úrbætur, áminna, ákvarða dagsektir til að framfylgja ákvörðunum sem þær hafa tekið en jafnframt hafa þær heimild til að leggja á stjórnvaldssektir vegna tiltekinna brota á lögum sem þær hafa eftirlit með. Eftirlitshlutverkið er þó ávallt í forgrunni og á það hlutverk er eðlilegt að leggja áherslu miðað við gildandi réttarskipan hér á landi.

## III. **Álitaefni**

### 1. ***Ríkari heimildir handa fjármálaeftirlitinu til að beita stjórnvaldssektum?***

Fjármálaeftirlitið hefur ríkar heimildir til að beita stjórnvaldssektum og í engu samræmi við heimildir fjármálaeftirlits hinna Norðurlandanna. Tel ég að heimildir Fjármálaeftirlitsins gangi nú þegar of langt einkum varðandi einstaklinga. Þá má spyrja hvers vegna Fjármálaeftirlitið eigi að hafa heimild til að sekta einstaklinga um tugi milljóna króna á meðan Samkeppniseftirlitið hefur ekki slíka heimild?

### 2. ***Málum lokið með sátt.***

Tel að vel komi til greina að skipa málum þannig að heimilt sé að ljúka málum með sátt í tilvikum þar sem heimilt er að leggja á stjórnvaldssektir. Myndi slíkt fyrirkomulag vera í samræmi við meðferð mála sem lokið er með lögreglustjórásátt, fyrirkomulag sem á sér talsvert langa sögu. Ennfremur væri það í samræmi við nýlegar heimildir skattrannsóknarstjóra til að ljúka málum með sátt, sbr. lög nr. 134/2005.

Að mínum dómi er hins vegar óhjákvæmilegt að velja á milli leiða. Annað hvort ber að velja sáttaleið eða álagningarleið, þ.e. að stjórnvaldið ákveði viðurlögin án sáttaboðs.

Kerfi, þar sem sami aðili býður sakborningi að ljúka máli með sátt um tiltekin viðurlög en ákveður honum síðan viðurlög fallist hann ekki á sáttina, minnir óneitanlega á réttarfar okkar í opinberum málum fyrir gildistöku laga nr. 19/1991. Dómari gat þá boðið sakborningi upp á sátt um viðurlög en dæmt hann til viðurlaga ef hann féllst ekki á sáttina. Við lagasetninguna 1991 þótti þetta fyrirkomulag ekki lengur við hæfi.

### **3. Málum verði lokið í einum farvegi.**

Ég tel að rannsaka eigi mál í aðalatriðum í einum farvegi og að ljúka beri þeim afdráttarlaust í einum farvegi.

Sagt er að helstu kostir þess að reka mál vegna brota fyrirtækja á samkeppnislögum sem stjórnsýslumál séu þær að sönnunarkröfur séu ekki jafn strangar í stjórnsýslumálum og í refsimálum sem leiði til þess að auðveldara sé að uppræta samráð fyrirtækja í stjórnsýslumáli. Með þessu er gefið í skyn eða nánast sagt að niðurstaða í málum um sama sakarefni, þar sem fjallað er um viðurlög sem flokkast undir viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, geti orðið allt önnur í stjórnsýslumáli heldur en í refsimáli. Þvílík niðurstaða myndi stríða gegn réttarvitund almennings.

Sé það vilji löggjafans að skipa málum þannig að Samkeppnisýfirvöld geti lagt stjórnvaldssektir á fyrirtæki í öllum málum, hversu alvarleg sem þau eru, tel ég að það muni leiða til þess að brot einstaklinga á samkeppnislögum verði ekki lengur refsiverð, sbr. fyrirkomulag í Svíþjóð og Finnlandi.

### **4. Niðurfelling eða lækkun stjórnvaldssekta.**

Tel eðlilegt að heimilt sé að lækka eða fella niður stjórnvaldssektir í tilefni af samvinnu þess aðila sem framið hefur lögbrot, sbr. 2. mgr. i.f. 37. gr. gildandi samkeppnislaga nr. 44/2005.

Hins vegar tel ég hugmyndir um að Samkeppniseftirlitinu verði heimilað að falla frá kæru til lögreglu á hendur einstaklingi hafi hann eða fyrirtæki sem hann starfar hjá veitt upplýsingar um ólögmaett samráð fyrirtækja afar varasamar. Gæta verður samræmis innan refsiréttarins í þessu efni. Verði talið að einstaklingur hafi brotið þannig af sér að kæra beri hann til lögreglu er það hlutverk ákærvaldsins að meta hvort hann verður sóttur til saka. Verði hann saksóttur og fundinn sekur er það hlutverk dómstóls að ákveða refsingu hans, sbr. einkum 70. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.“

Bogi Nilsson

