

Innanríkisráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: **Umhverfis- og samgöngunefnd**
Sendandi: **Innanríkisráðuneytið**
Dagsetning: **30.11.2012**
Málsnúmer: **IRR12060431**
Bréfalykill: **17.1**

Efni: Viðbrögð við umsögn um ákvæði 92. gr. frumvarps til umferðarlaga.

Vísað er til tölvubréfs nefndasviðs Alþingis dags. 2. nóvember sl. þar sem óskað var eftir minnisblaði ráðuneytisins um heimild Vegagerðarinnar til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt 92. gr. frumvarps til umferðarlaga. Var ráðuneytið beðið um að hafa til hliðsjónar sameiginlega umsögn Samtaka atvinnulífsins, Samtaka ferðaþjónustunnar, Samtaka iðnaðarins og Samtaka verslunar og þjónustu um frumvarp til umferðarlaga.

Í umsögninni er alfarið hafnað þeim breytingum, sem felast í því að Vegagerðinni sem er eftirlitsstofnun verði jafnaframt veitt vald til að leggja á stjórnvaldssektir vegna ýmissa brota ökumanna sem aka ökutækjum sem eru meira en 3,5 tonn að heildarþyngd sbr. 1.- 4. tl. 92. gr. frumvarpsins.

Réttaröryggi.

Í umsögninni er því haldið fram að réttaröryggi launamanna (þ.e. bifreiðastjóra) verði með þessu skert. Ráðuneytið bendir á að í athugasemdum við XVI. kafla eru rök færð fyrir því að réttaröryggi sé viðhaldið þrátt fyrir breytinguna. Þar segir m.a.:

„[M]eð ákvæðum í þessum kafla frumvarpsins og XVII. kafla um stjórnvaldssektir Vegagerðarinnar vegna ýmissa brota ökumanna sem aka ökutækjum sem eru meira en 3,5 tonn að leyfðri heildarþyngd lagt til að gerð verði sú grundvallarbreyting frá gildandi lögum að brot á ákvæðum laganna um aksturs- og hvíldartíma ökumanna um stærð, heildarþyngd og áspunga ökutækja, um búnað slíkra ökutækja og um hleðslu, frágang og merkingu farms, að undanskildum hættulegum farmi, sbr. 78. gr., skuli almennt séð ekki sæta viðurlögum í formi refsinga, þ.e. fjársekta eða fangelsis, heldur verði slík brot stjórnvaldssektum sem ákveðnar verða af Vegagerðinni í samræmi við eftirlitshlutverk hennar samkvæmt þessari grein. Með því er lagt til að refsikennd viðurlög við brotum af þessu tagi séu sett í farveg hefðbundinna stjórnsýslumála þar sem upphafleg stjórnvaldsákvörðun um álagningu stjórnvaldssektar sé tekin hjá Vegagerðinni, en að sú ákvörðun sé síðan kæránleg til samgönguráðherra. Er þá horft til þess að brot á umræddum reglum eru í eðli sínu byggð á tiltölulega fastmótuðum og hlutlægum reglum. Þá verður talið að almennu réttaröryggi sé viðhaldið með því að Vegagerðin verður nú við framkvæmd þessara mála til undirbúnings ákvörðun um hvort leggja skuli á stjórnvaldssekt að fylgja reglum stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, m.a. um rannsókn mála og um andmælarétt og upplýsingarétt aðila máls, ásamt óskráðum meginreglum stjórnsýsluréttar, sbr. 2. mgr. 90. gr. frumvarpsins. Má einnig vænta þess að mál af þessu tagi fái með þessu fyrirkomulagi skjótvirkari afgreiðslu. Þá er tryggt að ákvörðun Vegagerðarinnar um álagningu stjórnvaldssektar geti hverju sinni fengið endurskoðun á grundvelli stjórnsýslukæru hjá viðkomandi ráðuneyti, eins og fyrr greinir, sbr. nánar 6. mgr. 92. gr. frumvarpsins. Ef aðili máls er áfram ósáttur við lúkningu slíkra mála getur hann í samræmi við grundvallarreglur íslensks réttar, sbr. 60. gr. og 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar, skotið máli til dómstóla eða leitað til umboðsmanns Alþingis, sbr. lög nr. 95/1997, um umboðsmann Alþingis.“

Í skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum frá árinu 2006 er fjallað um málsmeðferð við álagningu stjórnvaldssekta. Þar kemur fram að það brjóti hvorki gegn ákvæðum stjórnarskrár né mannréttindasáttmála Evrópu að stjórnvaldi sé fengið vald til þess að rannsaka mál og leggja stjórnvaldssektir á í tilefni af lögbroti enda eigi maður þess kost að bera málið undir dómstól sem hefur fullar endurskoðunarheimildir.

Að mati nefndarinnar ætti almennt að vera hægt að halda uppi viðhlítandi réttaröryggi við meðferð slíkra mála með eftirfarandi úrræðum: 1) Þess sé gætt, þar sem því verður við komið, að sami starfsmaður rannsaki almennt ekki mál og taki ákvörðun um hvort lagðar skuli á stjórnvaldssektir. 2) Að vandað sé til rannsókna og allrar meðferðar slíkra mála hjá stjórnvöldum. 3) Hægt sé að kæra ákvörðun um stjórnvaldssektir til æðra stjórnvalds og/eða bera hana undir dómstóla, sem hafi fullar endurskoðunarheimildir í slíkum málum. Ennfremur sé það mikilvægt að geta borið ákvörðunina undir umboðsmann Alþingis. Það er Vegagerðarinnar að búa svo um hnútana að fyrstu tvö úrræðin séu nýtt. Sem fyrr segir gerir frumvarpið ráð fyrir kærueimild til ráðuneytisins svo og að hægt sé að bera ákvörðunina undir dómstóla. Í því sambandi vill ráðuneytið þó benda á að eins og ákvæði 6. mgr. 92. gr. er orðað segir að heimilt sé að kæra ákvörðun um stjórnvaldssekt skv. 3. mgr. til ráðherra innan mánaðar frá því ákvörðun var tilkynnt aðila. Telur ráðuneytið að fella ætti brott orðin „skv. 3. mgr.“ til að tryggja að ákvæði 6. mgr. eigi við um allar stjórnvaldsákvarðanir Vegagerðarinnar. Því er lagt til að 1. másl. 6. mgr. 92. gr. hljóði svo: *Heimilt er að kæra ákvörðun um stjórnvaldssekt til ráðherra innan mánaðar frá því ákvörðun var tilkynnt aðila.*

SA hefur bent á í eldri umsögn um frumvarpið dags. 11. mars 2011 að í dag kæri Vegagerðin meint brot í þessum málum til lögreglu, það séu sakamál, þar sem leikreglur réttarríkisins gilda. Lögreglustjórar skoði kærur frá Vegagerðinni og meti sjálfstætt hvort höfða skuli sakamál ef mótmæli koma frá aðilum eða lögmönnum þeirra. Oft fari kærur Vegagerðarinnar ekki lengra, þegar lögreglustjóri í viðkomandi umdæmi sér að kærur vegaeftirlitsmanna eiga ekki við rök að styðjast. Ráðuneytið vekur athygli á að í 92. gr. er mælt fyrir um að Vegagerðin *geti* lagt stjórnvaldssekt á ökmann sem brotið hefur gegn ákvæðum a.- d.liðar 1. mgr. Bendir umrædd nefnd á það í skýrslu sinni að hægt sé að orða lagaheimildir um stjórnvaldssektir svo að stjórnvald *geti* lagt á eða *skuli* leggja á stjórnvaldssektir í tilefni af ákveðnum lögbrotum. Í fyrra tilvikinu hafi stjórnvaldið ákveðið svigrúm. Lýsir nefndin þeirri skoðun sinni að almennt eigi stjórnvöld að hafa svigrúm til þess að láta málið niður falla standi til þess málefnaleg sjónarmið. Skilyrði eru því fyrir hendi til þess að fella mál, sem eru til meðferðar hjá Vegagerðinni niður, rétt eins og hjá lögreglufirvöldum. Í þessu sambandi er jafnframt minnt á andmælarétt aðila.

Í umsögninni er það gagnrýnt að rannsókn nokkurra brotaflokka skv. umferðarlögum sé með tillögunum tekin úr höndum lögreglu. Eins og bent er á í athugasemdum við XVI. kafla er horft til þess að brot á umræddum reglum eru í eðli sínu byggð á tiltölulega fastmótuðum og hlutlægum reglum. Snýr eftirlitið að vigtun ökutækja, álestri og úrvinnslu gagna úr ökuritum og skoðun á frágangi farms og hleðslu.

Samtökin benda á að ekki séu nein fordæmi um að önnur atvinnugrein sé bundin þeim hömlum að starfsmenn eigi á hættu að missa réttindi sín við að fara þrisvar yfir lögboðinn hvíldartíma. Í 101. gr. frumvarpsins er fjallað um sviptingu ökuréttar vegna ítrekaðra brota gegn reglum um aksturs- og hvíldartíma ökumanna. Þar segir: „Nú hefur ökumaður tvívegis áður sætt stjórnvaldssekt á grundvelli a-liðar 1. mgr. 92. gr. og brýtur að nýju gegn ákvæðum IX. kafla um aksturs- og hvíldartíma ökumanna og er þá heimilt að svipta hann ökurétti til farþega- og farmflutninga í samræmi við ákvæði 100. gr.“ Hefur ráðuneytið skoðað þetta ákvæði nánar og metur það of íþyngjandi að svipta ökumann ökurétti til farþega- og farmflutninga varanlega. Er því lagt til að þess sé gætt að einungis verði heimilt að svipta ökumanninn ökuréttindum tímabundið.

Skilvirkni, kostnaður og varnaðaráhrif.

Í fyrrgreindri skýrslu kom fram að málsmeðferð sé almennt kostnaðarminni þegar stjórnvöld leggja á stjórnssýsluviðurlög en þegar dómstólar dæma menn eða lögaðila í refsingu. Kostnaður hins brotlega, t.d. vegna aðstoðar lögmanna, sé oftast einnig minni þegar um stjórnssýsluviðurlög er að ræða. Benti nefndin á það í umfjöllun sinni að skilvirkni við afgreiðslu mála þar sem lög hafa verið brotin skipti miklu, enda séu varnaðaráhrif viðurlaga mest þegar þeim er fram komið stuttu eftir lögbrot. Samtökin vitna til þess að í frumvarpinu segir að sérhæft eftirlit Vegagerðar hafi ekki náð tilgangi sínum að fullu sökum þess að Vegagerðin verði að senda mál til lögreglu í hefðbundinn farveg sakamála. Verða þau orð, að mati ráðuneytisins, skilin svo að með núgildandi fyrirkomulagi hafi tilætluðum varnaðaráhrifum ekki verið náð fram.

Athugasemdir eru gerðar við það að verið sé að flytja verkefni frá lögregluembættum til Vegagerðarinnar í Reykjavík. Bendir ráðuneytið í því sambandi á að hvorki ríkissaksóknari eða lögreglustjórar hafa gert athugasemdir við ákvæði 92. gr. í þeim umsögnum sem borist hafa til umhverfis- og samgöngunefndar um frumvarpið. Ef litið er til þess að fyrirkomulagið sem lagt er til auki skilvirkni án þess að réttaröryggi borgara, ökumanna eða lögaðila skerðist verður ekki séð að það sé athugavert að verkefni færast frá lögregluembættum til Vegagerðarinnar sem hefur starfsmenn víða um landið. Hefur það færst í aukana á undanförunum árum að eftirlitsstofnanir leggi á stjórnvaldssektir. Má þar nefna stjórnvaldssektir Fjármálaeftirlitsins, Samkeppniseftirlitsins og Vinnumálastofnunar. Þá er lagt til að stjórnvaldssektir verði heimilar í nýju frumvarpi um dýravernd, sem hefur verið lagt fyrir yfirstandandi þing.

Álagning og innheimta sektarfjár.

Í umsögninni er fullyrt að nýju stjórnvaldssektirnar eigi að renna í sjóð Vegagerðarinnar en ekki í ríkissjóð. Það er ekki rétt, enda segir orðrétt í 5. mgr. 92. gr. frumvarpsins: „Stjórnvaldssekt skv. 4. mgr. rennur í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við eftirlit, álagningu og innheimtu sektarinnar.“

Þar segir einnig að ekki komi fram í frumvarpinu hver eigi að annast innheimtu sektanna eða hver kostnaður verði við eftirlit, álagningu og innheimtu. Benti fjármála- og efnahagsráðuneytið á þetta í umsögn sinni um frumvarpið. Rétt er að það er ekki tekið fram í frumvarpinu hver eigi að annast innheimtuna. Gert er ráð fyrir að það verði innheimtumiðstöð sekta hjá Sýslumanninum á Blönduósi. Hefur ráðuneytið verið í samráði við Sýslumanninn á Blönduósi um það.

Einnig er bent á að ekki hafi verið áætlaður kostnaður við eftirlit, álagningu og innheimtu. Fordæmi eru fyrir því að kveðið sé á um í lögum að stjórnvaldssektir renni í ríkissjóð, að frádregnum kostnaði við álagningu og/eða innheimtu. Til hliðsjónar má nefna að samkvæmt ákvæði 2. mgr. 37. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 renna stjórnvaldssektir Samkeppniseftirlitsins í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtuna. Við nánari athugun er ráðuneytinu þó ljóst að kostnaður við eftirlitið er þáttur sem færi betur á að undanskilja frá ákvæðinu og áætla heldur fjárheimildir til stofnunarinnar til að standa straum af eftirlitinu. Gagnrýnt er að sektirnar beri dráttarvexti. Að nánar athuguðu máli og í samráði við innheimtumiðstöð sekta hjá Sýslumanninum á Blönduósi metur ráðuneytið það svo að fella meggi brott 2. og 3. másl. 5. mgr. 92. gr. Þær stjórnvaldssektir sem innheimtar eru á vegum innheimtumiðstöðvarinnar bera ekki dráttarvexti og er ástæða til þess að gæta samræmis í þeim efnum. Í ljósi ofangreinds og að teknu tilliti til athugasemda fjármálaráðuneytisins leggur ráðuneytið til að greininni sé breytt á þann veg að fyrsti málsliður 5. mgr. 92. gr. orðist svo: *Stjórnvaldssekt skv. 4. mgr. rennur í ríkissjóð.*

Að ofansögðu er það mat ráðuneytisins að heimild Vegagerðarinnar til að leggja á stjórnvaldssektir, sem lögð er til í frumvarpinu, sé til þess fallin að auka skilvirkni og varnaðaráhrif sem og að minnka kostnað ríkisins og borgaranna. Að mati ráðuneytisins er þess jafnframt gætt að réttaröryggi borgaranna verði viðhaldið.