

Frumvarp til laga

um breytingu á samkeppnislögum, nr. 44/2005.

(Lagt fyrir Alþingi á 133. löggjafarþingi 2006–2007.)

1. gr.

Á eftir 17. gr. laganna kemur ný grein, er verður 17. gr. a, svohljóðandi:

Hafi fyrirtæki eða samtök fyrirtækja gerst brotleg við ákvæði laga þessara eða ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins á grundvelli þeirra er Samkeppniseftirlitinu heimilt, með samþykki málsaðila, að ljúka málinu með sátt. Sama gildir ef um er að ræða samruna sem hindrar virka samkeppni, sbr. 17. gr. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni.

Samkeppniseftirlitið setur nánari reglur um framkvæmd greinarinnar.

2. gr.

37. gr. laganna orðast svo:

Samkeppniseftirlitið leggur stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóta gegn:

- a. banni 10. eða 12. gr.,
- b. banni 11. gr.,
- c. fyrirmælum samkeppnisyfirvalda á grundvelli 14. gr.,
- d. skilyrðum sem samkeppnisyfirvöld hafa sett fyrir veitingu undanþágu á grundvelli 15. gr.,
- e. ráðstöfunum, aðgerðum eða bráðabirgðaákvörðunum á grundvelli 16. gr.,
- f. íhlutun, fyrirmælum eða skilyrðum samkeppnisyfirvalda á grundvelli 1., 5. og 6. mgr. 17. gr.,
- g. tilkynningarskyldu skv. 3. mgr. 17. gr.,
- h. sátt milli Samkeppniseftirlitsins og aðila, sbr. 17. gr. a,
- i. skyldu til að veita upplýsingar og afhenda gögn skv. 19. gr.,
- j. banni 53. og 54. gr. EES-samningsins.

Sektir geta numið allt að 10% af heildarveltu síðasta rekstrarárs hjá hverju því fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja sem aðild eiga að broti. Ef brot samtaka fyrirtækja tengjast starfsemi aðila þeirra skal fjárhæð sektar ekki vera hærri en 10% af heildarveltu hvers fyrirtækis sem á fulltrúa í stjórn samtakanna. Við ákvörðun á fjárhæð sekta skal hafa hliðsjón af eðli og umfangi brota, hvað brot hafa staðið lengi og hvort um ítrekað brot er að ræða. Sektirnar renna til ríkissjóðs að frádregnum kostnaði við innheimtuna. Séu stjórnvaldssektir ekki greiddar innan mánaðar frá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Unnt er að lækka sektir ef fyrirtæki hefur haft frumkvæði að því að láta Samkeppniseftirlitinu í té upplýsingar eða gögn vegna brota gegn 10. eða 12. gr. sem að mati eftirlitsins eru mikilvæg viðbót við þau sönnunargögn sem það hefur þegar í förum sínum og að uppfylltum nánari skilyrðum sem Samkeppniseftirlitið mælir fyrir um í reglum.

Falla má frá sektarákvörðun teljist brot óverulegt eða af öðrum ástæðum sé ekki talin þörf á slíkum sektum til að stuðla að og efla virka samkeppni. Þá má falla frá sektarákvörðun hafi fyrirtæki verið fyrst til að láta Samkeppniseftirlitinu í té upplýsingar eða gögn vegna brota gegn 10. eða 12. gr. sem að mati eftirlitsins geta leitt til rannsóknar eða sönnunar á broti og að uppfylltum nánari skilyrðum sem Samkeppniseftirlitið mælir fyrir um í reglum.

Ef samtök fyrirtækja, sem sektuð eru með hliðsjón af veltu aðila að samtökunum, eru ekki gjaldhæf er Samkeppniseftirlitinu heimilt að krefja hvert það fyrirtæki sem átti fulltrúa í stjórn samtakanna um greiðslu sektarinnar. Fjárskuldbinding hvers fyrirtækis vegna greiðslu sektarinnar skal þó ekki vera hærrí en 10% af heildarveltu þess á síðasta rekstrarári.

Samkeppniseftirlitinu er óheimilt að krefja fyrirtæki um greiðslu á grundvelli 5. mgr. ef fyrirtæki sýnir fram á að það hafi ekki unnið eftir ákvörðun samtakanna þar sem hvatt var til brotsins, verið ókunnugt um ákvörðunina eða lagst gegn henni áður en Samkeppniseftirlitið hóf rannsókn málsins.

Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um sektir má skjóta til áfrýjunarnefndar samkeppnis-mála.

3. gr.

Á eftir 37. gr. laganna kemur ný grein, er verður 37. gr. a., svohljóðandi:

Heimild Samkeppniseftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar sjö ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Frestur skv. 1. mgr. rofnar þegar Samkeppniseftirlitið tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti eða þegar framkvæmd er leit á starfsstað fyrirtækis eða samtaka fyrirtækja á grundvelli 20. gr. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.

4. gr.

Á eftir 41. gr. laganna koma tvær nýjar greinar, svohljóðandi:

a. (41. gr. a.)

Hver starfsmaður eða stjórnarmaður fyrirtækis eða samtaka fyrirtækja, sem framkvæmir, hvetur til eða lætur framkvæma samráð sem brýtur gegn 10. og/eða 12. gr. og varðar þau atriði sem tilgreind eru í 2. og 3. mgr., skal sæta sektum eða fangelsi allt að sex árum.

Ákvæði 1. mgr. tekur til eftirfarandi brota fyrirtækja eða samtaka fyrirtækja á sama sölu-stigi á 10. eða 12. gr.:

- a. samráðs um verð, afslætti, álagningu eða önnur viðskiptakjör,
- b. samráðs um takmörkun eða stýringu á framboði, framleiðslu, mörkuðum eða sölu,
- c. samráðs um skiptingu á birgðalindum eða mörkuðum, t.d. eftir svæðum eða viðskipta-vinum,
- d. samráðs um gerð tilboða,
- e. samráðs um að eiga ekki viðskipti við tiltekin fyrirtæki eða neytendur,
- f. upplýsingagjafar um þau atriði sem fram koma í a–e-liðum.

Ákvæði 1. mgr. tekur einnig til ólögmeats samráðs milli fyrirtækja sem hefur það að markmiði að fyrirtæki hefji ekki samkeppni í atvinnustarfsemi.

Með samráði í þessari grein er átt við samninga, samþykktir, ákvarðanir eða samstilltar aðgerðir fyrirtækja eða samtaka fyrirtækja.

Dæma má sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga og upptöku eigna skv. 69. gr. sömu laga í máli er ris vegna brota á 10., 12. og 41. gr. b laga þessara.

Tilraun til brots eða hlutdeild í brotum samkvæmt grein þessari er refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

b. (41. gr. b.)

Hver sá sem í tengslum við upplýsingaöflun á grundvelli 19. og 20. gr. og reglna sem settar eru samkvæmt þeim eyðileggur, falsar, kemur undan eða gerir á annan hátt ónothæf hvers konar gögn sem hafa þýðingu fyrir rannsókn Samkeppniseftirlitsins skal sæta sektum eða fangelsi allt að þremur árum nema þyngri refsing liggja við samkvæmt öðrum lögum.

Hver sá sem við upplýsingagjöf skv. 19. gr. veitir Samkeppniseftirlitinu rangar, villandi eða ófullnægjandi upplýsingar skal sæta sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Sömu refsingu skal hver sæta sem að öðru leyti gefur Samkeppniseftirlitinu rangar, villandi eða ófullnægjandi upplýsingar.

Gera má lögðila sekt samkvæmt ákvæðum II. kafla A almennra hegningarlaga fyrir brot skv. 1. og 2. mgr. þessarar greinar.

5. gr.

42. gr. laganna orðast svo:

Brot gegn lögum þessum sæta aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kæru Samkeppniseftirlitsins til lögreglu.

Varði meint brot á lögum þessum bæði stjórnvaldssektum og refsingu metur Samkeppniseftirlitið með tilliti til grófleika brots og réttarvörslusjónarmiða hvort sá hluti málsins sem varðar refsíabyrgð einstaklings skuli kærður til lögreglu. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála.

Falla má frá kæru á hendur einstaklingi hafi hann, eða fyrirtæki sem hann starfar hjá eða er í stjórn hjá, haft frumkvæði að því að láta Samkeppniseftirlitinu í té upplýsingar eða gögn vegna brota gegn 10. eða 12. gr. sem geta leitt til rannsóknar eða sönnunar á broti eða eru mikilvæg viðbót að mati eftirlitsins við þau sönnunargögn sem það hefur þegar í förum sínum, enda séu nánari skilyrði uppfyllt sem Samkeppniseftirlitið mælir fyrir um í reglum.

Með kæru Samkeppniseftirlitsins skulu fylgja afrit þeirra gagna sem grunur um brot er studdur við. Ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um ákvörðun Samkeppniseftirlitsins að kæra mál til lögreglu.

Samkeppniseftirlitinu er heimilt að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast þeim brotum sem falla undir 2. mgr. Samkeppniseftirlitinu er heimilt að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem falla undir 2. mgr.

Lögreglu og ákærvaldi er heimilt að láta Samkeppniseftirlitinu í té upplýsingar og gögn sem þau hafa aflað og tengjast þeim brotum sem falla undir 2. mgr. Lögreglu er heimilt að taka þátt í aðgerðum Samkeppniseftirlitsins sem varða rannsókn þeirra brota sem falla undir 2. mgr.

Ákærandi getur sent mál sem varðar brot á samkeppnislögum og gögn því tengd til Samkeppniseftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar.

6. gr.

Á eftir 42. gr. laganna kemur ný grein er verður 42. gr. a, svohljóðandi:

Samkeppniseftirlitinu er heimilt að takmarka aðgang málsaðila að gögnum er tengjast rannsókn á meintum refsiverðum brotum á lögum þessum ef hættu er á að slíkur aðgangur torveldi opinbera rannsókn. Þeirri takmörkun skal þó ávallt aflétt tímanlega áður en Samkeppniseftirlitið tekur endanlega ákvörðun í málinu.

Ekki er heimilt að nota upplýsingar sem fyrirsvarsmáður fyrirtækis hefur veitt Samkeppniseftirlitinu sem sönnunargagn í opinberu máli sem höfðað er gegn honum vegna brota sem tilgreind eru í 41. gr. a.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

Samkeppniseftirlitið leggur stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóta gegn fyrirmælum eða skilyrðum sem gefin voru á grundvelli laga nr. 9/1993, með síðari breytingum.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið með hliðsjón af niðurstöðum nefndar forsætisráðherra um viðurlög við efnahagsbrotum. Á undanförunum árum hafa komið upp álitæfni og í sumum tilvikum ríkt nokkur óvissa um samskipti og verkaskiptingu lögreglu og ákærvalds annars vegar og eftirlitsstofnana innan stjórnisýslunnar hins vegar við rannsókn og meðferð efnahagsbrota. Þá hefur verið nokkur umræða um viðurlög við efnahagsbrotum og hvernig þeim verði beitt til að skerpa varnaðaráhrif viðurlaganna.

Hinn 27. október 2004 skipaði forsætisráðherra, að tillögu dómsmálaráðherra og viðskiptaráðherra, nefnd um viðurlög við efnahagsbrotum. Í nefndina voru skipuð Bogi Nilsson ríkissaksóknari, Jón H.B. Snorrason saksóknari og Ragna Árnadóttir, skrifstofustjóri í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, samkvæmt tilnefningu dómsmálaráðherra og Ásgeir Einarsson, yfirlögfræðingur hjá Samkeppniseftirlitinu, Jónína S. Lárusdóttir, skrifstofustjóri í viðskiptaráðuneytinu, og Páll Gunnar Pálsson, þá forstjóri Fjármálaeftirlitsins, samkvæmt tilnefningu viðskiptaráðherra. Í forföllum Jónínu tók Haraldur Örn Ólafsson, lögfræðingur í viðskiptaráðuneytinu, sæti hennar í nefndinni til 1. apríl 2005. Páll Gunnar Pálsson var skipaður forstjóri Samkeppniseftirlitsins 1. júlí 2005 og tók Hlynur Jónsson, lögfræðingur hjá Fjármálaeftirlitinu, sæti hans. Páll Gunnar Pálsson starfaði áfram með nefndinni. Dr. Páll Hreinsson, lagaprófessor við Háskóla Íslands, var skipaður formaður nefndarinnar. Ritari nefndarinnar var Ásgerður Ragnarsdóttir, aðstoðarmaður hæstaréttardómara. Einnig starfaði Áslaug Árnadóttir, lögfræðingur í iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti, með nefndinni.

Markmið nefndarinnar var að móta ný viðmið um beitingu viðurlaga við efnahagsbrotum, þ.e. hvenær rétt væri að beita stjórnvaldssektum annars vegar og annars konar viðurlögum hins vegar. Þá miðaði umfjöllun nefndarinnar að því að leggja fram tillögur um hlutverk og verkaskiptingu eftirlitsaðila, sérstaklega hvað varðar skil á milli þeirra sem beitt geta stjórnvaldssektum og lögreglu og ákærvalds. Beindist umfjöllun nefndarinnar um hlutverk og verkaskiptingu eftirlitsaðila einkum að Samkeppniseftirlitinu og Fjármálaeftirlitinu og verka-skiptingu þeirra stofnana gagnvart lögreglu og ákærvaldi.

Nefndin lauk störfum 12. október 2006 og skilaði skýrslu til forsætisráðherra. Bogi Nilsson skrifaði undir skýrsluna með fyrirvara og skilaði séráliti þar sem hann gerði athugasemdir við ákveðin atriði. Tillögum nefndarinnar má skipta í þrennt. Snúa þær í fyrsta lagi almennt að stjórnáskilvæðingum og refsingum, í öðru lagi að viðurlögum við brotum á fjármálamarkaði og í þriðja lagi að viðurlögum við brotum á samkeppnislögum. Í mörgum tilvikum gerði nefndin tillögur að lagabreytingum og fylgja skýrslu hennar drög að tveimur frumvörpum, annars vegar frumvarpi til laga um breytingar á samkeppnislögum og hins vegar frumvarpi til laga um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði. Með skýrslu nefndarinnar fylgdu tvær álitserðir. Annars vegar álitserð Bjargar Thorarensen prófessors og Ásgerðar Ragnarsdóttur lögfræðings um rétt til að fella ekki á sig sök á stjórnáskilvæðingum skv. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og hins vegar álitserð Róberts R. Spanó prófessors um bann við tvöfaldri refsingu eða endurtekinni málsmeðferð til úrlausnar um refsiverða háttsemi skv. 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu.

Helstu breytingar sem felast í frumvarpinu.

Frumvarp þetta byggist á niðurstöðum nefndar forsætisráðherra um viðurlög við efnahgsbrotum. Þó er í frumvarpi þessu lagt til að heimild Samkeppniseftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir falli niður þegar sjö ár eru liðin frá því að háttsemi lauk, en nefnd um viðurlög við efnahgsbrotum lagði til að fresturinn rynni út á tíu árum. Voru þær breytingar gerðar í kjölfar kynningar á frumvarpsdrögunum fyrir Samtökum atvinnulífsins, Viðskiptaráði, Félagi íslenskra stórkaupmanna og Sambandi banka og verðbréfafyrirtækja.

Helstu breytingar á gildandi rétti sem lagðar eru til í frumvarpinu eru eftirfarandi:

1. Lagt er til að refsiaþbyrgð einstaklinga vegna brota gegn samkeppnislögum verði afmörkuð nánar en samkvæmt gildandi lögum. Tiltekin samráðsbrot verði lýst refsiverð, sbr. 10. og 12. gr. samkeppnislaga. Þá er lagt til að háttsemi sem miðar að því að spilla sönnunargögnum og torvelða rannsókn á samkeppnisbrotum verði lýst refsiverð. Loks er lagt til að ákvæði samkeppnislaga um sektir eða fangelsi nái einungis til einstaklinga og að fyrirtæki sæti stjórnvaldssektum vegna brota gegn samkeppnislögum. Vísast í þessu sambandi til 4. gr. frumvarpsins.
2. Lagt er til að sett verði í samkeppnislög ítarlegra ákvæði en nú gildir um heimildir Samkeppniseftirlitsins til að leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja vegna brota á samkeppnislögum, sbr. 2. gr. frumvarpsins. Einnig er lagt til að sett verði sérstök ákvæði um álagningu stjórnvaldssekta vegna brota samtaka fyrirtækja. Loks er gert ráð fyrir að heimild Samkeppniseftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir falli niður þegar sjö ár eru liðin frá því að háttsemi lauk, sbr. 3. gr. frumvarpsins.
3. Þá er lagt til að kveðið verði á um að brot gegn samkeppnislögum sæti aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kærur Samkeppniseftirlitsins til lögreglu. Einnig er lagt til að nokkrum ákvæðum verði bætt við samkeppnislögin sem stuðla eiga að samvinnu lögreglu og samkeppnisyfirlitvalda við rannsókn á þeim brotum sem geta bæði varðað fyrirtæki stjórnvaldssektum og einstaklinga refsiaþbyrgð, sbr. 5. gr. frumvarpsins.
4. Lagt er til að ítarlegri ákvæði en nú eru í lögum verði sett um heimildir Samkeppniseftirlitsins til að lækka stjórnvaldssektir og falla frá sektarákvörðun á hendur fyrirtæki sem hefur haft frumkvæði að því að láta Samkeppniseftirlitinu í té upplýsingar eða gögn vegna brota gegn 10. eða 12. gr., að uppfylltum nánari skilyrðum, sbr. 3. og 4. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Einnig er lagt til að lögfest verði heimild til að falla frá kærur á hendur einstaklingi, að uppfylltum sambærilegum skilyrðum, sbr. 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins.

5. Þá er lagt til að lögfest verði heimild til handa Samkeppniseftirlitinu til að ljúka málum með sátt, sbr. 1. gr. frumvarpsins.
6. Loks er lagt til að kveðið verði á um að ekki sé heimilt að nota upplýsingar, sem fyrirsvarsmaður fyrirtækis hefur veitt Samkeppniseftirlitinu, sem sönnunargagn í opinberu máli sem höfðað er gegn honum vegna brota gegn ákvæðum laganna, sbr. 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins.

Núgildandi ákvæði um viðurlög við brotum á samkeppnislögum og framkvæmd þeirra.

Ákvæði um viðurlög við brotum gegn ákvæðum samkeppnislaga, nr. 44/2005, eru í IX. kafla laganna. Úrræðin eru að meginstefnu tvenns konar, stjórnvaldssektir annars vegar og refsiviðurlög hins vegar. Samkvæmt 37. gr. getur Samkeppniseftirlitið lagt á stjórnvaldssektir bæði vegna brota á bannákvæðum IV. kafla samkeppnislaga og vegna brota á ákvörðunum sem teknar hafa verið á grundvelli heimilda í IV. og V. kafla laganna. Frá gildistöku samkeppnislaga á árinu 1993 hafa Samkeppnisráð og Samkeppniseftirlitið 12 sinnum lagt á stjórnslusektir vegna ólögsmæts samráðs, þ.e. brota gegn 10. og/eða 12. gr. samkeppnislaga, og fimm sinnum vegna misnotkunar á markaðsráðandi stöðu, þ.e. brota gegn 11. gr. laganna. Í 42. gr. samkeppnislaga er mælt fyrir um refsiviðurlög við brotum á lögnum. Ákvæðið er almennt orðað, en þar segir að brot gegn samkeppnislögum, reglum og fyrirmælum settum samkvæmt þeim verði fésektum eða fangelsi allt að tveimur árum en fangelsi allt að fjórum árum ef sakir eru miklar. Samkvæmt gildandi rétti geta því öll brot einstaklinga og fyrirtækja á samkeppnislögum varðað refsingu. Til þessa hefur ekki verið dæmt á grundvelli refsíákvæðis samkeppnislaga.

Á að beita refsingu eða stjórnsluviðurlögum sem viðurlögum við brotum?

Ýmis sjónarmið hafa verið uppi um það hvort beita eigi refsingum eða stjórnsluviðurlögum sem viðurlögum við lögbrotum. Nefnd um viðurlög við efnahagsbrotum fjallaði m.a. um þetta efni og var niðurstaðan sú að óskynsamlegt væri að lögfesta fangelsi sem möguleg viðurlög við of mörgum brotum þegar slíkri refsingu væri sjaldan beitt nema vegna fárra og alvarlegra brota. Var lögfesting strangra refsiviðurlaga talin til þess fallin að draga úr almennum varnaðaráhrifum refsinga og ekki væri sjálfgefið að slík viðurlög væru hófleg og sanngjörn. Mælti nefndin með að mörkuð yrði sú stefna í sérrefsilögum er lúta að brotum á samkeppnismarkaði og fjármálamarkaði að á grundvelli fyrirframákveðinna sjónarmiða yrðu aðeins veigamestu brotin refsiverð.

Þegar almennt er metið hvaða brot eigi að vera refsiverð má m.a. líta til eftirfarandi atriða. Í fyrsta lagi má líta til þess hvort nauðsynlegt sé að viðurlög séu við broti á tiltekinni reglu og þá hvort nauðsynlegt sé að viðurlög við brotinu séu refsing. Í öðru lagi er almennt ekki ástæða til að beita refsingum ef unnt er að tryggja nægilega eftirfylgni við lög með vægari úrræðum. Í þriðja lagi þurfa þeir verndarhagsmunir, sem lagareglu er ætlað að vernda, að vera það mikilvægir að það réttlæti að lögð sé refsing við brotum á reglunni. Í fjórða lagi ber almennt aðeins að leggja refsingar við alvarlegum brotum. Liggi refsing við brotum er mikilvægt að tryggt sé að almennt sé brugðist við brotum af festu með rannsókn og ákæru þar sem skilyrði eru fyrir hendi.

Að því er varðar kosti og galla við refsingar og stjórnsluviðurlög má í fyrsta lagi benda á að réttaröryggi hins brotlega aðila er almennt talið betur borgið þegar leyst er úr málum af dómstólum en stjórnvöldum. Þó er talið að unnt sé að tryggja viðhlítandi réttaröryggi við meðferð stjórnslumála þar sem beitt er stjórnsluviðurlögum ef vandað er til málsmeð-

ferðar, þagnarréttur hins brotlega virtur og hægt er að fá ákvörðun um álagningu stjórnsluviðurlaga að fullu endurskoðaða af dómstólum. Í öðru lagi er málsmeðferð yfirleitt mun ódýrari þegar stjórnvöld leggja á stjórnsluviðurlög en þegar dómstólar dæma menn eða lögaðila í refsingu. Í þriðja lagi tekur almennt mun skemmri tíma að rannsaka og koma fram stjórnsluviðurlögum en refsingum vegna ólíkra málsmeðferðarkrafna. Í fjórða lagi hafa stjórnvöld sem fara með eftirlit á ákveðnum sviðum á að skipa starfsmönnum með sérfræðipækkingu, en mál sem stofnanirnar fást við eru oft flókin. Einnig hafa margar eftirlitsstofnanir miklum mun meira bolmagn til að fást við úrlausn flókinna og sérhæfðra mála en lögregla. Því er ljóst að stjórnsluviðurlög annars vegar og refsingar hins vegar hafa bæði kosti og galla þegar litið er til þátta eins og skilvirkni og réttaröryggis.

Hvaða brot á samkeppnisreglum eiga að vera refsiverð?

Nefnd um viðurlög við efnahagsbrotum lagði til að gerðar yrðu breytingar á refsiakvæði samkeppnislaga sem miðuðu að því að einungis lægju refsingar við þeim brotum á efnisreglum samkeppnislaga sem mestum skaða gætu valdið. Í ljósi þess að ólöglegt samráð keppnauta um verð og önnur viðkvæm viðskiptaleg málefni, sbr. 10. og 12. gr. samkeppnislaga, er ótvírætt til þess fallið að hafa í för með sér verulegan efnahagslegan skaða bæði fyrir neytendur og atvinnulíf þykir eðlilegt að refsing liggja við slíku samráði. Sömu rök eru fyrir því að þyngja refsingu við ólöglegt samráð. Því er lagt til í frumvarpinu að ólöglegt samráð verði áfram refsivert gagnvart einstaklingum og jafnframt er lagt til að refsiramma samkeppnislaga verði hækkaður og lögfest verði sex ára refsihámark vegna þessara brota.

Það er staðreynd að misnotkun á markaðsráðandi stöðu, sbr. 11. gr. samkeppnislaga, getur haft í för með sér umtalsvert tjón fyrir samfélagið og að því standa rök til þess að misnotkun á markaðsráðandi stöðu geti varðað refsingu með sama hætti og ólöglegt samráð. Hins vegar er það talið geta valdið vandkvæðum við beitingu slíks refsiakvæðis að framkvæma getur þurft flókna hagfræðilega greiningu til að komast að raun um hvort viðkomandi fyrirtæki sé í markaðsráðandi stöðu. Þá kann í undantekningatilvikum að vera vandasamt fyrir fyrirtæki að gera sér grein fyrir því hvort það hafi markaðsráðandi stöðu í skilningi 11. gr. samkeppnislaga. Jafnframt ber að hafa í huga að í 11. gr. laganna er lagt bann við hegðun sem getur verið eðlileg og jafnvel samkeppnishvetjandi ef um er að tefla fyrirtæki sem ekki er í markaðsráðandi stöðu. Á grundvelli þessa þykir ekki ástæða til þess að leggja refsingu við misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Er niðurstaðan í samræmi við samkeppnisrétt flestra vestrænna ríkja sem mæla fyrir um refsingar við samkeppnisbrotum, t.d. Bretland, Noreg og Bandaríkin. Þetta er hins vegar ekki algilt, en bæði í dönskum og írskum samkeppnisrétti er unnt að leggja á refsisektir vegna misnotkunar á markaðsráðandi stöðu. Lagt til í frumvarpinu að brot gegn 11. gr. samkeppnislaga verði einungis stjórnvaldssektum. Slíkar sektir geta varðað allt að 10% af heildarveltu viðkomandi fyrirtækis og ættu því að geta skapað viðunandi varnaðaráhrif.

Loks er talið nauðsynlegt að í samkeppnislögum sé sú háttsemi sem miðar að því að spilla sönnunargögnum og torvelda rannsókn á samkeppnisbrotum lýst refsiverð. Þróun á sviði samkeppnisréttar í heiminum virðist ganga í þá átt að fyrirtæki og stjórnendur þeirra leitist í ríkara mæli við að leyna brotum. Í frumvarpinu er því lagt til að bætt verði við samkeppnislög sérstöku ákvæði þar sem framangreind háttsemi er lýst refsiverð og er markmið breytinganna að skýra og skerpa á ákvæðum laganna að þessu leyti.

Afnám refsíabyrgðar fyrirtækja.

Samkvæmt núgildandi lögum getur refsíabyrgð vegna brota á samkeppnislögum bæði beinst að fyrirtækjum og einstaklingum. Eins og áður segir taldi nefnd um viðurlög við efnahagsbrotum nauðsynlegt að einstaklingar gætu áfram sætt refsíabyrgð vegna þátttöku í ólög-mætu samráði og var slíkt ákvæði talið geta haft í för með sér sterk varnaðaráhrif. Einnig væri þýðingarmikið að fyrirtæki sætti viðurlögum vegna ólögsmæts samráðs.

Álitamál er hvort fella beri refsíabyrgð á lögaðila niður og styðjast alfarið við stjórn-sýsluviðurlög eða ekki. Telja verður að eftirfarandi þrjú atriði skipti mestu við mat á þessu, í fyrsta lagi nauðsyn þess að viðurlagakerfi samkeppnislaga tryggji hámarks varnaðaráhrif, í öðru lagi nauðsyn að tryggja eftir föngum að íslenskur samkeppnisréttur sé túlkaður í sam-ræmi við EES/EB-samkeppnisrétt og í þriðja lagi nauðsyn þess að sérfræðipækning sam-keppnisyfirlvalda nýtist sem best, en æskilegt er að sérfræðipækning samkeppnisyfirlvalda sé nýtt í öllum málum sem varða brot fyrirtækja á samkeppnislögum. Heppilegasta aðferðin til að tryggja nauðsynlegt samræmi milli íslensks réttar og EES/EB-samkeppnisréttar er að brot fyrirtækja og samtaka þeirra á 10. og 12. gr. samkeppnislaga varði aðeins stjórnvaldssektum. Einnig er mikilvægt að tryggja samræmi í beitingu samkeppnislaga óháð því hvort mál kunna að vera refsiverð eða ekki, þ.e. að viðurlög gagnvart fyrirtækjum séu ákveðin af sömu stofn-unum í réttarvörslukerfinu óháð því hversu alvarleg þau eru. Því er talið rétt að öll mál er varða brot fyrirtækja á samkeppnismálum séu ákveðin á grundvelli sjónarmiða stjórn-sýslu-réttar og fái prófun sem stjórn-sýslumál og að refsíabyrgð fyrirtækja verði afnumin. Refs-íabyrgð vegna ólögsmæts samráðs mun því aðeins hvíla á einstaklingum sem þátt taka í sam-ráði fyrirtækja.

Helstu kostir þess að reka mál vegna brota fyrirtækja á samkeppnislögum sem stjórn-sýslu-mál eru að sönnunarkröfur eru ekki jafn strangar í stjórn-sýslumálum og í refsímálum sem leiðir til þess að auðveldara er að uppræta samráð fyrirtækja í stjórn-sýslumáli. Þá tryggir þetta fyrirkomulag samræmi við EES/EB-samkeppnisrétt á þessu sviði og verður nýting sér-fræðipækningar hagkvæmust, auk þess sem í stjórnvaldssektum felast fullnægjandi varnaðar-áhrif gagnvart fyrirtækjum. Á grundvelli þessa eru í frumvarpinu lagðar til breytingar á ákvæðum samkeppnislaga um refsíabyrgð og álagningu stjórn-sýslusekta.

Ákvæði 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um réttláta málsmeðferð – réttur manna til að fella ekki á sig sök.

Eins og áður sagði óskaði nefnd um viðurlög við efnahagsbrotum eftir álitsgerð frá Björgu Thorarensen prófessor og Ásgerði Ragnarsdóttur lögfræðingi um rétt manna til að fella ekki á sig sök á stjórn-sýslustigi þar sem hún taldi að efnið hefði grundvallarþýðingu fyrir störf nefndarinnar. Í álitsgerðinni var sérstaklega litið til dómaframkvæmdar Mannréttindadóm-stóls Evrópu frá síðustu árum um túlkun 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sem fjallar um réttláta málsmeðferð fyrir dómi, sbr. lög nr. 62/1994.

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur talið að álagning ákveðinna stjórn-sýsluviðurlaga telj-ist viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um réttláta málsmeðferð. Það er þó ekki sjálfgefið að öll ákvæði greinarinnar eigi afbrigðalaust við um slík mál. Þegar litið er til dóma Mannréttindadómstóls Evrópu virðast það helst vera stjórnvaldssektir sem komið getur til greina að telja sem viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, enda þótt slíkar sektir séu ekki taldar formlega til refsinga að íslenskum rétti. Þá virðist svipting réttinda eða afturköllun leyfis, sem viðurlög í tilefni af lögbroti, teljast til viðurlaga við refsiverði broti í skilningi 1. mgr.

6. gr. sáttmálans. Það er þó ljóst að það fer 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 fulla endurskoðunarheimild.

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur í dómum sínum talið að það sé þáttur í réttlátri málsmeðferð skv. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu að einstaklingi sem sakaður er um refsiverða háttsemi í skilningi þess ákvæðis sé óskýlt að tjá sig eða láta í té upplýsingar sem leitt geta til sakfellingar hans. Þar sem ákvæði sáttmálans hafa verið lögtekin hér á landi gildir rétturinn til að fella ekki á sig sök hér við meðferð stjórnslumála gagnvart einstaklingum, komi til greina að leggja stjórnsluviðurlög á sem teljist viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. sáttmálans. Til þess að stuðla að því að rétturinn til að fella ekki á sig sök væri betur virtur í framkvæmd taldi nefnd um viðurlög við efnahagsbrotum almennt æskilegt að inntak hans yrði lögfest með skýrum hætti.

Sérstök sjónarmið eiga við í þessu sambandi um rekstur mála fyrir samkeppnisyrðum. Ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins taka aðeins til fyrirtækja og einstaklinga geta ekki sætt viðurlögum af hálfu eftirlitsins í slíkum stjórnslumálum. Mannréttindadómstóll Evrópu hefur ekki tekið afstöðu til þess hvort rétturinn til að fella ekki á sig sök taki til fyrirtækja og annarra lögaðila. Öll mál dómstólsins að þessu leyti hafa varðað einstaklinga sem hugsanlega áttu yfir höfði sér fangelsisvist eða aðra refsingu. Taldi nefnd um viðurlög við efnahagsbrotum ekki sjálfgefið að rétturinn til að fella ekki á sig sök tæki til fyrirtækja eða gilti eftir atvikum með sama hætti gagnvart einstaklingum og fyrirtækjum. Á hinn bóginn bæri að horfa til þess að bæði í íslenskum rétti og EES/EB-samkeppnisrétti giltu ákveðnar takmarkanir á upplýsingaskyldu fyrirtækja. Sú takmörkun fælist í því að fyrirtækjum væri ekki skylt að svara spurningum sem fælu í sér viðurkenningu á því að brot á samkeppnisreglum hefði verið framið. Þannig reyndi á gagnaöflunarheimildir samkeppnisyrvalda skv. 39. gr. eldri samkeppnislaga og réttinn til að fella ekki á sig sök í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2004: Ker hf., Ólíuverzlun Íslands hf., Skeljungur hf. og Bensínorkan ehf. gegn samkeppnisráði. Í því máli taldi áfrýjunarnefndin að fyrirsvarsmönnum viðkomandi fyrirtækja hefði verið skylt að afhenda öll gögn sem um hefði verið beðið og gefa skýrslur um málsatvik nema að því leyti sem „svör við spurningum gátu falið í sér huglægt mat samkvæmt framansögðu en ekki aðeins skýringu eða fyllingu á þeim gögnum sem þegar lágu fyrir“. Í EES/EB-samkeppnisrétti er takmörkun á upplýsingaskyldu fyrirtækja sögð byggjast á grundvallarreglum um réttláta málsmeðferð og réttinum til að halda uppi vörnum. Þessi réttindi fyrirtækja sem viðurkennd hafa verið í samkeppnisrétti eru mun þrengri en þau sem felast í rétti einstaklinga til að fella ekki á sig sök, eins og hann hefur verið skilgreindur af Mannréttindadómstóli Evrópu.

Í ljósi framangreinds þótti nefndinni ekki ástæða til að ákvæði um þagnarrétt tæki til annarra en einstaklinga. Er því ekki lagðar til breytingar á samkeppnislögum varðandi stöðu fyrirtækja að þessu leyti. Í frumvarpinu er hins vegar mælt fyrir um að ekki sé heimilt að nota upplýsingar sem fyrirsvarmaður fyrirtækis hefur veitt Samkeppniseftirlitinu sem sönnunargagn í opinberu máli sem höfðað er gegn honum vegna brota sem tilgreind eru í 41. gr. a samkeppnislaga. Er þetta gert til þess að skerpa á þagnarrétti viðkomandi einstaklings í refsímáli sem kynni að vera höfðað gegn honum. Þetta ákvæði hefur hins vegar einnig þá þýðingu að fyrirsvarmaður fyrirtækis getur ekki neitað að veita Samkeppniseftirlitinu upplýsingar til notkunar í stjórnslumáli gegn viðkomandi fyrirtæki á þeim grundvelli að slíkar upplýsingar yrðu síðar notaðar gegn honum persónulega í refsímáli.

Ákvæði 1. mgr. 4. gr. viðauka 7 við mannréttindasáttmála Evrópu – endurtekin málsmeðferð við álagningu viðurlaga við sömu háttsemi.

Nefnd um viðurlög við efnahagsbrotum fjallaði sérstaklega um áhrif ákvæða 1. mgr. 4. gr. viðauka 7 við mannréttindasáttmála Evrópu á umfjöllunarefni nefndarinnar. Í því skyni óskaði hún eftir álitagerð frá Róberti R. Spanó prófessor um efnið.

Í 1. mgr. 4. gr. viðauka 7 við mannréttindasáttmála Evrópu er kveðið á um að enginn skuli sæta lögsókn né refsingu að nýju í sakamáli innan lögsögu sama ríkis fyrir brot sem hann hefur þegar verið sýknaður af eða sakfelldur fyrir með lokadómi samkvæmt lögum og sakamálaréttarhari viðkomandi ríkis. Mannréttindadómstóllinn hefur ekki skýrt ákvæðið samkvæmt orðanna hljóðan, heldur beitt heildrænni samanburðarskýringu um það hvað teljist refsivert brot í merkingu 1. mgr. 6. gr. sáttmálans. Getur því stjórnvaldsákvörðun um álagningu viðurlaga, sem fellur undir 1. mgr. 6. gr. sáttmálans, komið í veg fyrir að hægt sé að dæma sama aðila í refsingu fyrir sömu háttsemi. Hins vegar er rétt að hafa í huga að 1. mgr. 4. gr. viðauka 7 við mannréttindasáttmála Evrópu kemur ekki í veg fyrir að mál sæti á sama tíma málsmeðferð á tveimur eða fleiri stigum (samhliða málsmeðferð).

Nefnd um viðurlög við efnahagsbrotum taldi í ljósi þessa rétt að lög yrðu byggð á þeirri meginreglu að viðurlög við tilteknu lögbroti yrðu aðeins ákveðin í einu máli gagnvart viðkomandi aðila. Bæri því að haga löggjöf með þeim hætti að ekki verði kveðin upp fleiri en ein ákvörðun eða dómur til að koma fram viðurlögum við sömu háttsemi gagnvart sama aðila. Leiddi þessi tillaga til þess að samhæfa yrði hið almenna viðurlagakerfi og viðurlagakerfi eftirlitsstofnana í þeim tilvikum þar sem jafnt refsing sem stjórnsýsluviðurlög væru lögbundin sem viðurlög við broti, þannig að ekki kæmi til þess að mál viðkomandi aðila yrði rannsakað á sama tíma bæði hjá eftirlitsstjórnvaldi og lögreglu. Þegar svo stæði á ætti það að falla í hlut eftirlitsstjórnvaldsins að meta hvort ljúka bæri máli með stjórnsýsluviðurlögum eða kæra það til lögreglu. Til þess að koma þessari skipan á þyrfti að vera mælt fyrir um hana í þeim lögum þar sem mælt er fyrir um stjórnsýsluviðurlögin. Einnig yrði að gæta þess að ákveðið samræmi væri í viðbrögðum almenna viðurlagakerfisins og viðurlagakerfis eftirlitsstofnana.

Það hefur verið álitamál hvort flokka beri ákvörðun eftirlitsstofnunar um að kæra mál til lögreglu sem stjórnvaldsákvörðun eða ákvörðun um málsmeðferð. Taldi nefnd um viðurlög við efnahagsbrotum rétt að taka af skarið um að ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga giltu ekki um ákvarðanir eftirlitsstofnunar um að kæra mál til lögreglu. Byggir frumvarpið á þeirri tillögu, sbr. 4. mgr. 5. gr. frumvarpsins.

Í ljósi framangreinds er lagt til í frumvarpi þessu að mál er varða ábyrgð fyrirtækja á brotum gegn samkeppnislögum verði rannsökuð hjá Samkeppniseftirlitinu og ákvörðun tekin í málinu þar. Mál er varða ábyrgð einstaklinga verði hins vegar rannsökuð af lögreglu sem eftir atvikum gefur út ákæru vegna málsins. Þannig er tryggt að ekki verði um endurtekna málsmeðferð við álagningu viðurlaga vegna sömu háttsemi að ræða. Líta ber einnig til þess að í lögfræðialiti sem birt er sem viðauki við skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum er sérstaklega bent á að hafi fyrirtæki hlotið refsikennd viðurlög komi 1. mgr. 4. gr. viðauka 7 við mannréttindasáttmála Evrópu ekki í veg fyrir það að einstaklingur þurfi síðar að þola málsmeðferð eða refsingu vegna sömu atvika og lágu til grundvallar í máli fyrirtækisins. Þetta þýðir að fyrirhuguð verkaskipting milli lögreglu og Samkeppniseftirlitsins telst vera í samræmi við mannréttindasáttmála Evrópu.

Einnig er lagt til að nokkrum ákvæðum verði bætt við samkeppnislögin til að stuðla að samvinnu lögreglu og samkeppnisfirvalda við rannsökn á þeim brotum sem geta bæði varð-

að stjórnvaldssektum á fyrirtæki og refsíabýrgð einstaklinga, sbr. 5. gr. frumvarpsins. Þá er kveðið á um í frumvarpinu að brot gegn lögnum sæti aðeins opinberri rannsókn að undan­genginni kæru Samkeppniseftirlitsins til lögreglu. Loks er lagt til að kveðið verði á um heimild ákæranda til að senda mál er varðar brot á samkeppnislögum og gögn því tengd til Sam­keppniseftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar. Mögulegt er að lögregla og ákærandi fái upplýsingar um meint samkeppnislagabrot við rannsókn annarra mála. Er því nauðsynlegt að kveða á um heimild til handa ákæranda til að senda slík mál til Samkeppniseftirlitsins.

Niðurfellingarreglur.

Niðurfellingarreglur (e. leniency) eru þær reglur nefndar sem heimila að lækka eða fella niður stjórnvaldssektir í tilefni af samvinnu þess aðila sem framið hefur lögbrot. Niður­fellingarreglur gilda almennt þegar þátttakendur í ólög­mætu samráði koma sjálfviljugir fram og vinna með samkeppnis­yfirvöldum að rannsókn máls og hafa slíkar reglur verið taldar mjög mikilvægar við að uppræta ólög­mætt samráð fyrirtækja. Einkenni á samráðsbrotum er að þau eru framin í leynd. Samvinna þátttakenda í ólög­mætu samráði og samkeppnis­yfirvalda við rannsókn máls leiðir til þess að auðveldara er að fá sönnunargögn sem sanna meint brot sem aftur leiðir til þess að skjótari niðurstaða fæst í málum. Á undanförunum árum hafa fjöl­mörg ríki sett sér niðurfellingarreglur í því skyni að hvetja þátttakendur í ólög­mætu samráði til að koma fram og viðurkenna brot sín, koma upp um aðra þátttakendur og samverkamenn sína og veita samkeppnis­yfirvöldum áreiðanleg sönnunargögn um ætluð brot.

Á árinu 2000 kom inn í samkeppnislög ákvæði sem heimilaði samkeppnis­yfirvöldum að hafa hliðsjón af samstarfsvilja hins brotlega fyrirtækis við ákvörðun fjárhæðar stjórnvalds­sektar. Ætlunin var að unnt væri að umbuna fyrirtækjum sem gefa sig fram og upplýsa um þátttöku sína í ólög­mætu samráði og afhenda sönnunargögn. Á árinu 2002 setti samkeppnis­ráð reglur um lækkun eða niðurfellingu stjórnvalds­sekta og nú eru í gildi reglur nr. 890/2005 sem Samkeppniseftirlitið hefur sett um sama efni. Reglurnar gera ráð fyrir að það fyrirtæki sem fyrst veiti Samkeppniseftirlitinu upplýsingar um ólög­mætt samráð, sem geta að mati eftirlitsins leitt til rannsóknar á samráðinu, fái mögulega sekt fellda niður. Þá geta fyrirtæki einnig fengið sektir fellda niður ef þau eru fyrst til að láta Samkeppniseftirlitinu gögn í té sem að mati eftirlitsins gera því kleift að sanna brot gegn 10. eða 12. gr. samkeppnislaga. Reglunum hefur aðeins einu sinni verið beitt með beinum hætti, en þær hafa verið hafðar til hliðsjónar í málum sem lokið hefur verið með sátt.

Nefnd um viður­lög við efnahagsbrotum taldi að sérsjónarmið ættu við í samkeppnis­rétti, þar sem mjög vand­asamt gæti verið að upplýsa og stöðva brot sem fælust í ólög­mætu sam­ráði. Hagsmunir af því að stöðva og koma í veg fyrir ólög­mætt samráð vógu þyngra en að allir þátttakendur í samráði sættu viður­lögum. Æskilegt væri því að áfram yrði unnt sam­kvæmt íslenskum rétti að beita niðurfellingareglum og að skapaður yrðu enn skýrari laga­grundvöllur fyrir niðurfellingareglum í samkeppnis­rétti en er í gildandi lögum.

Til þess að tryggja skilvirkni niðurfellingareglna verður að sjá til þess að bæði fyrirtæki og stjórnendur þeirra hafi hag af því að snúa sér til samkeppnis­yfirvalda og upplýsa um sam­ráð. Í samræmi við þetta er lagt til að Samkeppniseftirlitinu verði heimilt að falla frá kæru til lögreglu á hendur einstaklingi hafi hann eða fyrirtæki sem hann starfar hjá eða er í stjórn hjá veitt upplýsingar um ólög­mætt samráð fyrirtækja. Jafnframt er lagt til að Samkeppnis­eftirlitinu verði heimilt að lækka eða fella niður stjórnvalds­sektir á fyrirtæki hafi það haft frumkvæði að því að láta Samkeppniseftirlitinu í té upplýsingar eða gögn vegna brota gegn 10. eða 12. gr. samkeppnislaga, að uppfylltum nánari skilyrðum.

Sáttir.

Mikill tími og fjármagn fer í að uppfylla kröfur stjórnsluréttarins um undirbúning og birtingu stjórnvaldsákvæðana. Samkeppniseftirlitið hefur nýtt heimild samkvæmt gildandi rétti til að ljúka málum með sátt með góðum árangri, m.a. í samrunamálum. Lögfesting heimildar til að ljúka málum með sátt mundi stuðla að auknu gagnsæi og styrkja nógildandi heimildir stofnunarinnar.

Í tillögu þeirri sem gerð er að sáttaákvæði í frumvarpinu er ekki aðeins gert ráð fyrir að Samkeppniseftirlitinu verði heimilt að bjóða málsaðilum að ljúka málum með sátt um hæfilega sektargreiðslu. Samkvæmt 16. gr. samkeppnislaga geta aðgerðir Samkeppniseftirlitsins vegna brota gegn samkeppnislögum falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að stöðva brot gegn ákvæðum laganna. Þannig getur Samkeppniseftirlitið beitt úrræðum bæði til breytingar á atferli og skipulagi. Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið sett skilyrði fyrir samruna, enda hindri hann virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða verði til eða styrkist. Í frumvarpinu, sbr. 1. gr. þess, er því gert ráð fyrir að í sátt Samkeppniseftirlitsins og aðila geti m.a. verið kveðið á um skilyrði fyrir samruna eða aðgerðir til breytingar á atferli eða skipulagi.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lagt til að nýrri grein, 17. gr. a, verði bætt við lögin þar sem mælt er fyrir um heimildir til handa Samkeppniseftirlitinu til að ljúka málum með sátt.

Í gildandi samkeppnislögum er ekki mælt fyrir um heimildir til að ljúka málum með sátt. Hins vegar hefur Samkeppniseftirlitið nýtt ólögfasta heimild samkvæmt gildandi rétti til að ljúka málum með sátt með góðum árangri, m.a. í samrunamálum. Lögfesting heimildar til að ljúka málum með sátt stuðlar að frekari gagnsæi og styrkingu nógildandi heimildar.

Gert er ráð fyrir að Samkeppniseftirlitið geti ekki einungis lokið máli með sátt þegar um er að ræða brot gegn ákvæðum laganna, heldur einnig þegar um er að ræða brot gegn ákvörðunum þess. Loks er tiltekið að Samkeppniseftirlitið geti lokið samrunamálum með sátt, með samþykki málsaðila, t.d. með því að setja samruna ákvæðin skilyrði.

Sáttir eru því ekki einhliða ákvarðanir stjórnvalds, heldur koma málsaðilar einnig að þeim. Því er lagt til að kveðið verði skýrt á um að þær séu bindandi fyrir aðila þegar hann hefur samþykkt sáttina og staðfest efni hennar með undirskrift sinni.

Í 2. mgr. er lagt til að lögfest verði ákvæði um að Samkeppniseftirlitið skuli setja nánari reglur um framkvæmd greinarinnar.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um skyldu Samkeppniseftirlitsins til að leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja, við nánar tiltekna aðstæður. Byggist tillagan eins og nógildandi ákvæði á fyrirmyndum úr EES/EB-samkeppnisrétti. Samkvæmt gildandi samkeppnislögum leggur Samkeppniseftirlitið stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóta gegn 53. og 54. gr. EES-samningsins eða bannákvæðum laganna eða ákvörðunum sem teknar hafa verið samkvæmt þeim. Í frumvarpinu er lagt til að ákvæði 37. gr. verði gert skýrara, þannig að tilgreint verði hvaða brot gegn ákvæðum laganna varði stjórnvaldssektum. Ekki er þó gert ráð fyrir að breyting á ákvæðinu hafi í för með sér breytingu á framkvæmd samkeppnisfirvalda að því er varðar sektarákvarðanir og framkvæmd í EES/EB-samkeppnisrétti verði eftir sem áður höfð til hliðsjónar við túlkun á ákvæðinu. Lagt er til að Sam-

keppniseftirlitið leggi stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja ef þau hafa brotið gegn bannákvæðum laganna, þ.e. 10., 11. eða 12. gr., sbr. og 53. og 54. gr. EES-samningsins. Þá er lagt til að Samkeppniseftirlitið leggi á stjórnvaldssektir hafi fyrirtæki eða samtök fyrirtækja brotið gegn ákvörðunum eftirlitsins á grundvelli 14., 15., 16. og 17. gr. Nokkuð hefur borið á því í framkvæmd að fyrirtæki hafi skirrst við að tilkynna um samruna, þrátt fyrir skýra skyldu þar að lútandi í 17. gr. laganna. Þá hefur einnig borið á í framkvæmd að skylda til að veita upplýsingar og afhenda gögn skv. 19. gr. laganna sé ekki virt í hvívetna. Því er lagt til að Samkeppniseftirlitið skuli leggja stjórnvaldssektir á þau fyrirtæki sem brjóta gegn þeim ákvæðum laganna. Í 2. gr. frumvarps þessa er gert ráð fyrir að lögfest verði heimild til handa Samkeppniseftirlitinu til að ljúka málum með sátt. Því er talið rétt að Samkeppniseftirlitið leggi stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja ef þau fara ekki eftir ákvæðum sáttarinnar.

Í 2. mgr. ákvæðisins er mælt fyrir um fjárhæð sektanna og innheimtu þeirra. Ekki er gert ráð fyrir breytingu á hámarki þeirra sekta sem Samkeppniseftirlitið leggur á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja og líkt og í gildandi lögum er miðað við að sektir geti numið allt að 10% af heildarveltu síðasta rekstrarárs hjá hverju því fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja sem aðild eiga að broti. Jafnframt er lagt til að lögfest verði ákvæði um fjárhæð sekta sem lagðar eru á samtök fyrirtækja. Er þetta gert með hliðsjón af þróun Evrópuréttar á þessu sviði, en í EES/EB-samkeppnisrétti hafa nýlega verið sett ákvæði um sektir á samtök fyrirtækja, sbr. 23. gr. reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003 frá 16. desember 2002 um framkvæmd samkeppnisreglna sem mælt er fyrir um í 81. og 82. gr. sáttmálans. Er lagt til að ef brot samtaka fyrirtækja tengjast starfsemi aðila þeirra skuli fjárhæð sektar ekki vera hærri en 10% af heildarveltu hvers fyrirtækis sem á fulltrúa í stjórn samtakanna. Miða ákvæðin að því að tryggja að fyrirtæki geti ekki hagnast á því að brjóta gegn samkeppnislögum innan samtaka fyrirtækja, þannig að sekt verði t.d. lægri vegna lægri veltu samtakanna en samanlögð velta einstakra aðildarfyrirtækja.

Þá eru í 2. mgr. ákvæði um hvaða sjónarmið hafa ber hliðsjón af þegar sektir eru ákvarðaðar. Eins og samkvæmt núgildandi lögum er gert ráð fyrir að Samkeppniseftirlitinu beri að hafa hliðsjón af eðli og umfangi brota og hvað brot hafa staðið lengi við ákvörðun fjárhæðar sekta, en lagt er til að stofnuninni beri einnig að líta til þess hvort um ítrekað brot er að ræða. Mundi slík ítrekun horfa til þyngingar viðurlaga.

Loks er í 2. mgr. kveðið á um að sektir renni í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtuna. Er heimildin til að draga innheimtukostnað frá nýmæli, en eðlilegt þykir að innheimtukostnaður, sem oft getur verið allnokkur og stofnunin ber kostnað af, renni til hennar. Þá er það nýmæli í málsgreininni að mælt er fyrir um greiðslu dráttarvaxta af fjárhæð stjórnvaldssekta sem Samkeppniseftirlitið leggur á. Er lagt til að dráttarvextir byrji að reiknast eftir mánuð frá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins og að um ákvörðun og útreikning þeirra fari eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Í 3. og 4. mgr. er lagt til að niðurfellingarreglur verði lögfestar í 37. gr. samkeppnislaga. Lagt er til að skýrt verði kveðið á um að niðurfellingarreglur gildi einungis vegna brota gegn 10. eða 12. gr. laganna. Þá er lagt til að nánar verði kveðið á um hvaða skilyrði þurfi að vera uppfyllt samkvæmt niðurfellingarreglum til að fyrirtæki geti fengið lækkun eða niðurfellingu sekta. Skilyrði þessi eru byggð á reglum EES/EB-samkeppnisréttar í þessu efni, sbr. og núgildandi reglur Samkeppniseftirlitsins um sama efni nr. 890/2005. Þannig er í 3. mgr. lagt til að unnt verði að lækka sektir ef fyrirtæki hefur haft frumkvæði að því að koma til Samkeppniseftirlitsins upplýsingum eða gögnum vegna brota sem að mati eftirlitsins eru mikil-

væg viðbót við þau sönnunargögn sem það hefur þegar í förum sínum. Þá er gert ráð fyrir því að Samkeppniseftirlitið mæli fyrir um nánari skilyrði fyrir lækkun sekta í reglum.

Í 4. mgr. er kveðið á um að falla megi frá sektarákvörðun ef brot telst óverulegt eða ef af öðrum ástæðum er ekki talin þörf á sektum til að stuðla að og efla virka samkeppni. Einnig má samkvæmt málsgreininni falla frá sektarákvörðun hafi fyrirtæki verið fyrst til að láta Samkeppniseftirlitinu í té upplýsingar eða gögn vegna brota gegn 10. eða 12. gr. sem að mati eftirlitsins geta leitt til rannsóknar eða sönnunar á broti. Gert er ráð fyrir því að Samkeppniseftirlitið mæli fyrir um nánari skilyrði fyrir niðurfellingu sekta í reglum.

Í 5. og 6. mgr. er lagt til að lögfest verði ákvæði um innheimtu sekta á hendur samtökum fyrirtækja. Í 2. mgr. greinarinnar er mælt fyrir um að taka megi tillit til sameiginlegrar veltu aðildarfyrirtækja sem eiga fulltrúa í stjórn samtakanna við ákvörðun sekta. Því getur sú staða augljóslega komið upp að samtökin séu ekki gjaldhæf til greiðslu sektarinnar. Er þá í ákvæðinu gert ráð fyrir að unnt sé í slíkum tilvikum að ganga að hverju því fyrirtæki sem átti sæti í stjórn samtakanna um greiðslu sektarinnar. Fjárskuldbinding hvers fyrirtækis um sig verður þó ekki hærrí en 10% af heildarveltu þess á síðasta rekstrarári. Í 6. mgr. er kveðið á um það að Samkeppniseftirlitið geti ekki gengið að fyrirtæki á grundvelli 5. mgr. ef það sýnir fram á að það hafi ekki unnið eftir ákvörðun samtakanna þar sem hvatt var til brotsins, því verið ókunnugt um ákvörðunina eða lagst gegn henni áður en Samkeppniseftirlitið hóf rannsókn málsins.

Ákvæði 7. mgr. er óbreytt frá 3. mgr. 37. gr. samkeppnislaga og þarfnast ekki skýringa.

Um 3. gr.

Í greininni er lagt til að bætt verði við lögum nýrri grein, 37. gr. a, þar sem mælt verði fyrir um að heimild Samkeppniseftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir falli niður þegar sjö ár eru liðin frá því að háttsemi lauk. Ekki eru sambærileg fyrningarákvæði í gildandi lögum. Vegna þess hversu alvarleg brot gegn samkeppnislögum eru er lagt til að frestur til að leggja á stjórnvaldssektir verði sjö ár. Þar sem kveðið er á um í a-lið 4. gr. frumvarpsins (41. gr. a) að hámarksrefsing vegna brota gegn samkeppnislögum skuli vera sektir eða fangelsi allt að sex árum er fyrningarfrestur gagnvart einstaklingum tíu ár skv. 81. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Í 1. mgr. 20. gr. laga um bókhald, nr. 145/1994, er kveðið á um að varðveita skuli bókhaldsgögn og fylgiskjöl í sjö ár frá lokum viðkomandi reikningsárs. Í ljósi þessa er lagt til að heimild Samkeppniseftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir á fyrirtæki falli niður þegar sjö ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Við afmörkun þess hvenær háttsemi lauk ber að taka mið af meginreglum refsiréttar og samkeppnisréttar um það atriði. Mörg brot gegn ákvæðum samkeppnislaga teljast til samfelldrar brotastarfsemi eða eru svokölluð ástandsbrott. Með því er átt við að brot felst í því að koma á ólögmetu ástandi, t.d. skiptingu markaðar eða takmörkun framboðs. Slíku broti telst ekki lokið fyrr en hinu ólögmeta ástandi linnir eða hinni samfelldu brotastarfsemi er hætt og upphaf fyrningarfrests telst þá einnig frá þeim tíma.

Í 2. mgr. er kveðið á um að upphafsáðgerðir Samkeppniseftirlitsins vegna rannsóknar máls rjúfi fyrningu, þ.e. tilkynning til aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti eða þegar framkvæmd er leit á starfsstað fyrirtækis eða samtaka fyrirtækja á grundvelli 20. gr. samkeppnislaga. Reglan á sér hliðstæðu í 4. mgr. 82. gr. almennra hegningarlaga. Svipuð ákvæði er einnig að finna í 25. gr. reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003. Einnig er kveðið á um að rof fyrningarfrests hafi réttaráhrif gagnvart öllum fyrirtækjum sem staðið hafa að broti. Af því leiðir að þótt rannsókn beinist í upphafi að einum aðila hindra fyrningarreglur ekki að lögð

verði stjórnásluviðurlög á aðra aðila sem síðar kemur í ljós að stóðu einnig að broti. Er þetta sama regla og fram kemur í 4. mgr. 25. gr. reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003. Rétt er að taka fram að þótt réttur Samkeppniseftirlitsins til álagningar stjórnvaldssekta sé fyrndur koma ákvæði þessarar greinar ekki í veg fyrir að Samkeppniseftirlitið fjalli efnislega um mál og kveði upp úr um það hvort tiltekin háttsemi hafi falið í sér brot gegn samkeppnislögum. Sérstaklega má nefna að tilefni kann að vera fyrir Samkeppniseftirlitið til að grípa til aðgerða á grundvelli 16. gr. laganna þó að sektum yrði ekki beitt.

Um 4. gr.

Um a-lið (41. gr. a).

Í a-lið ákvæðisins er kveðið á um refsingar vegna saknæmrar háttsemi einstaklinga í tengslum við samráð sem brýtur gegn 10. og/eða 12. gr. laganna. Refsiákvæði gildandi samkeppnislaga er í 42. gr. laganna og er um að ræða breytingu á framsetningu ákvæðisins, sbr. umfjöllun í almennum athugasemdum. Jafnframt er gert ráð fyrir að refsihámark verði sex ár, en samkvæmt gildandi samkeppnislögum er refsihámark fjögur ár.

Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 37/2003 frá 30. október 2003 sem varðaði ólögmætt samráð fyrirtækja á grænmetis- og ávaxtamarkaði var á það bent að samráð fyrirtækja á sama sölustigi, sem ætlað er að hafa eða getur haft áhrif á verð, skiptingu markaða og gerð tilboða, sé til þess fallið að valda neytendum og atvinnulífínu tjóni. Jafnframt vísaði rétturinn til þess að tekið sé fram í athugasemdum við 10. gr. í frumvarpi til samkeppnislaga að vart sé að finna alvarlegri samkeppnistakmarkanir en þegar fyrirtæki komi sér saman um verð, álagningu eða hvaða afslætti skuli veita. Sjónarmið sem fram hafa komið erlendis á undanförunum árum styðja það eindregið að ólögmætt samráð feli í sér alvarlegt brot. Þannig hafa rannsóknir á vegum Efnahags- og framfarastofnunar Evrópu (OECD) leitt í ljós að ólögmætur ávinningur fyrirtækja af samráði eða yfirverðlagning sé að jafnaði mun hærri en almennt hefur verið talið. Af framangreindu leiðir að ólögmætt samráð keppinauta um verð og önnur viðkvæm viðskiptaleg málefni er ótvírætt til þess fallið að hafa í för með sér verulegan efnahagslegan skaða, bæði fyrir neytendur og atvinnulífið. Í ljósi þeirra miklu hagsmuna sem í húfi eru er edlilegt að refsing sé hér eftir sem hingað til lögð við þátttöku einstaklinga í samráði af þessum toga.

Í 1. mgr. er kveðið á um að refsíabyrgð sé einskorðuð við starfsmenn eða stjórnarmenn fyrirtækja eða samtaka fyrirtækja sem framkvæma, hvetja til eða láta framkvæma samráð. Er þetta í samræmi við þær tillögur að refsíabyrgð vegna brota gegn samkeppnislögum verði einskorðuð við einstaklinga, sbr. umfjöllun í almennum athugasemdum með frumvarpinu. Aðrir geta orðið ábyrgir vegna brota gegn samkeppnislögum, á grundvelli III. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, um tilraun og hlutdeild, sbr. 6. mgr. ákvæðis þessa. Í ljósi alvarleika brota gegn 10. og/eða 12. gr. samkeppnislaga þykja rök fyrir því að þyngja refsingu við ólögmætu samráði. Í því sambandi má hafa hliðsjón af því að í norskum samkeppnislögum er sex ára refsihámark vegna samráðsbrota. Er því lagt til að refsiramma samkeppnislaga verði hækkaður og lögfest verði sex ára refsihámark vegna þessara brota.

Í 2. mgr. er nánar tiltekið hvaða brot gegn lögnum varða refsíabyrgð. Lagt er til að einungis verði mælt fyrir um refsíabyrgð einstaklinga í tengslum við brot fyrirtækja eða samtaka fyrirtækja á sama sölustigi og einungis nánar tiltekin brot, sbr. upptalningu í a-f-liðum ákvæðisins.

Í 3. mgr. greinarinnar er kveðið á um það að refsíakvæði 1. mgr. taki einnig til ólögmeits samráðs milli fyrirtækja sem hefur það að markmiði að fyrirtæki hefji ekki samkeppni í atvinnustarfsemi.

Í 4. mgr. er hugtakið samráð skilgreint. Í 1. mgr. ákvæðisins kemur fram að það vísar til 10. og 12. gr. og ber að skýra það í samræmi við skýringar á hugtakinu samráð í þeim greinum.

Í 5. mgr. er kveðið á um að dæma megi sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga og upptöku eigna skv. 69. gr. sömu laga. Í gildandi rétti er einungis vísað til 68. gr. almennra hegningarlaga. Er nú lagt til að einnig verði heimilt að gera upptækan hagnað sem verða kann af samráðsbrotum.

Í 6. mgr. er kveðið á um að einstaklingar geti orðið ábyrgir vegna brota sem tilgreind eru í greininni ef skilyrðum um tilraun og hlutdeild í III. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, er fullnægt.

Um b-lið (41. gr. b).

Í b-lið ákvæðisins (41. gr. b) er kveðið á um að tiltekin háttsemi, sem ætlað er að torvelða eða spilla fyrir rannsóknaraðgerðum Samkeppniseftirlitsins, verði lýst refsiverð. Í 2. mgr. 42. gr. gildandi samkeppnislaga segir að sá sem gefi aðilum sem annast framkvæmd laganna rangar skýrslur skuli sæta refsingu skv. XV. kafla almennra hegningarlaga. Nauðsynlegt er að í samkeppnislögum sé háttsemi, sem miðar að því að spilla sönnunargögnum og torvelða rannsókn á samkeppnisbrotum, lýst refsiverð. Þróun á sviði samkeppnisréttar í heiminum virðist ganga í þá átt að fyrirtæki og stjórnendur þeirra leitist í ríkara mæli við að leyna brotum. Ástæða er því til þess að skýra og skerpa á framangreindri reglu samkeppnislaga. Ákvæðið er að nokkru leyti hliðstætt 2. mgr. 162. gr. almennra hegningarlaga. Verknáðarlýsing brotsins felur í sér spillingu sönnunargagna með virkum hætti. Almennt er slík háttsemi skaðlegri rannsóknarhagsmunum en röng upplýsingagjöf og er því refsiramminn þyngr. Rétt er að taka fram að ákvæði 19. gr. samkeppnislaga á einungis við um fyrirtæki, fyrirtækjahópa og samtök fyrirtækja. Því á umfjöllun í almennum athugasemdum um rétt einstaklings til að fella ekki sök á sjálfan sig við rannsókn á stjórnsýslustigi, skv. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, ekki við hér. Þá er lagt til í 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins að lögfest verði regla um að upplýsingar sem fyrirsvarsmenn fyrirtækja veita Samkeppniseftirlitinu án atbeina lögreglu sé ekki unnt að nota gegn þeim persónulega í opinberu máli, sbr. nánar umfjöllun í almennum athugasemdum með frumvarpinu. Loks er rétt að ítreka að í íslenskum samkeppnisrétti gilda ákveðnar takmarkanir á upplýsingaskyldu fyrirtækja, en takmörkunin felst í því að fyrirtækjum er ekki skylt að svara spurningum sem fela í sér viðurkenningu á því að brot á samkeppnisreglum hafi verið framið.

Í 2. mgr. er kveðið á um að hver sá sem við upplýsingagjöf skv. 19. gr. veitir Samkeppniseftirlitinu rangar, villandi eða ófullnægjandi upplýsingar skuli sæta sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Í gildandi rétti er kveðið á um að sá sem gefur aðilum sem annast framkvæmd laganna rangar skýrslur skuli sæta refsingu skv. XV. kafla almennra hegningarlaga. Rétt þykir að áréttast sérstaklega að brot á upplýsingaskyldu skv. 19. gr. samkeppnislaga varði refsingu, enda þótt refsiramminn sé hinn sami og ella varðandi ranga skýrslugjöf, sbr. 2. máls. ákvæðisins.

Í 3. mgr. er kveðið á um að gera megi lögaðila sekt samkvæmt ákvæðum II. kafla A almennra hegningarlaga fyrir brot gegn 1. og 2. mgr. greinarinnar.

Um 5. gr.

Í 5. gr. frumvarpsins er lagt til að í 42. gr. samkeppnislaga verði sett ákvæði um verklag við rannsókn mála sem beinast bæði gegn einstaklingum og fyrirtækjum og um samskipti milli samkeppnisyrvalda og lögreglu og ákærvalds. Eru breytingarnar í samræmi við það markmið frumvarpsins að samhæfa hið almenna viðurlagakerfi og viðurlagakerfi eftirlitsstofnana í þeim tilvikum þar sem refsing og stjórnsýsluviðurlög eru bæði lögbundin sem viðurlög við broti, þannig að ekki komi til þess að mál sama aðila verði rannsakað á sama tíma bæði hjá eftirlitsstjórnvaldi og lögreglu.

Í 1. og 2. mgr. er kveðið á um hvernig skuli fara með brot gegn samkeppnislögum sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsingu. Í 1. mgr. er kveðið á um að brot gegn samkeppnislögum sæti aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kæru Samkeppniseftirlits til lögreglu. Í 2. mgr. er síðan mælt fyrir um að ef meint brot varðar bæði stjórnvaldssektum og refsingu meti Samkeppniseftirlitið með tilliti til grófleika brots og réttarvörslusjónarmiða hvort sá hluti málsins sem varðar refsíabyrgð einstaklings skuli kærður til lögreglu. Þykir eðlilegt að það falli í hlut stjórnvalds að meta hvort ljúka beri máli með stjórnsýsluviðurlögum eða kæra það til lögreglu. Þar sem mál er varða ábyrgð fyrirtækja á brotum gegn samkeppnislögum verða einungis rannsökuð og lokið hjá Samkeppniseftirlitinu munu kærur Samkeppniseftirlitsins til lögreglu einungis koma til í málum er varða meinta ábyrgð einstaklinga. Mun lögregla rannsaka þau mál og eftir atvikum gefa út ákæru vegna þeirra.

Í 3. mgr. er heimild fyrir Samkeppniseftirlitið til að falla frá kæru á hendur einstaklingi ef hann, eða fyrirtæki sem hann starfar hjá eða er í stjórn fyrir, hefur haft frumkvæði að því að láta Samkeppniseftirlitinu í té upplýsingar eða gögn vegna brota gegn 10. eða 12. gr. sem geta leitt til rannsóknar eða sönnunar á broti eða eru mikilvæg viðbót að mati eftirlitsins við þau sönnunargögn sem það þegar hefur í förum sínum. Gert er ráð fyrir að Samkeppniseftirlitið setji reglur þar sem fram koma nánari skilyrði fyrir niðurfellingu kæru. Lögfesting reglunnar er lögð til í því skyni að tryggja að niðurfellingarreglur nái tilgangi sínum, jafnframt því að samræmi verði á milli meðferðar mála gagnvart fyrirtækjum og einstaklingum, en í 3. og 4. mgr. 2. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um lögfestingu niðurfellingarreglna gagnvart fyrirtækjum.

Í 4. mgr. er kveðið á um að ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um að kæra mál til lögreglu teljist ekki til stjórnsýsluákvörðunar og því gildi ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga ekki um slíkar ákvarðanir stofnunarinnar. Í málsgreininni er jafnframt kveðið á um að með kæru Samkeppniseftirlitsins skuli fylgja afrit þeirra gagna sem grunur um brot er studdur við.

Í 5. mgr. er að finna heimild fyrir Samkeppniseftirlitið til að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast brotum sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum á fyrirtæki og refsíabyrgð einstaklinga. Þá er í málsgreininni heimild fyrir stofnunina til að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsingu.

Í 6. mgr. greinarinnar er kveðið á um að lögreglu og ákærvaldi sé heimilt að afhenda Samkeppniseftirlitinu upplýsingar og gögn sem aflað hefur verið og tengjast brotum sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum á fyrirtæki og refsíabyrgð einstaklinga. Þá er gert ráð fyrir að lögreglu sé heimilt að taka þátt í aðgerðum Samkeppniseftirlitsins sem varða rannsókn brota sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsingu.

Í lokamálsgrein ákvæðisins er kveðið á um heimild ákæranda til að senda mál er varðar brot á samkeppnislögum og gögn sem tengjast því til Samkeppniseftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar. Mögulegt er að lögregla og ákærandi fái upplýsingar um meint samkeppnis-

lagabrot við rannsókn annarra mála. Er því nauðsynlegt að kveða á um heimild til handa ákæranda að senda slík mál til Samkeppniseftirlitsins.

Um 6. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að lögfest verði ákvæði um aðgang málsaðila að gögnum. Samkvæmt því er Samkeppniseftirlitinu heimilt að takmarka aðgang málsaðila að gögnum sem tengjast rannsókn á meintum refsiverðum brotum á samkeppnislögum ef hætta er talin á að slíkur aðgangur torveldi opinbera rannsókn. Þá er mælt fyrir um að takmörkun skuli ávallt aflétt tímanlega áður en Samkeppniseftirlitið tekur endanlega ákvörðun í málinu.

Í 2. mgr. er lagt til að lögfest verði regla um að upplýsingar sem fyrirsvarsmenn fyrirtækja veita Samkeppniseftirlitinu án atbeina lögreglu sé ekki unnt að nota gegn þeim persónulega í opinberu máli.

Um 7. gr.

Í greininni er kveðið á um gildistöku laganna. Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Í ákvæði til bráðabirgða er kveðið á um að Samkeppniseftirlitið leggi stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóta gegn fyrirmælum eða skilyrðum sem gefin voru á grundvelli laga nr. 9/1993, með síðari breytingum.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á samkeppnislögum, nr. 44/2005.

Frumvarpið byggist á niðurstöðum nefndar forsætisráðherra um viðurlög við efnahgsbrotum. Markmið nefndarinnar var að móta ný viðmið um beitingu viðurlaga við efnahgsbrotum. Þá var nefndinni ætlað að leggja fram tillögur um hlutverk og verkaskiptingu eftirlitsaðila, sérstaklega hvað varðar skil á milli þeirra sem beitt geta stjórnvaldssektum og lögreglu og ákærvalds.

Í frumvarpinu er meðal annars lagt til að refsíabyrgð einstaklinga verði afmörkuð nánar og að öll sú háttsemi sem miðar að því að spilla sönnunargögnum og torvelda rannsókn á samkeppnisbrotum verði lýst refsiverð. Í frumvarpinu eru ítarlegri ákvæði en nú gilda um heimildir Samkeppniseftirlitsins til að leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja ásamt því að fella niður stjórnvaldssektir. Þá eru í frumvarpinu ákvæði sem stuðla eiga að samvinnu lögreglu og samkeppnisyfirvalda við rannsókn brota. Í frumvarpinu eru ítarlegri ákvæði sem heimila Samkeppniseftirlitinu að lækka stjórnvaldssektir eða falla frá sektarákvörðunum á hendur fyrirtækjum eða einstaklingum að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Loks er lagt til að Samkeppniseftirlitinu verði heimilt að ljúka málum með sátt.

Með frumvarpinu eru lagðar til formbreytingar á samkeppnislögunum. Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður ekki séð að það muni hafa aukin útgjöld í för með sér fyrir ríkissjóð umfram það sem samþykkt er í fjárlögum.