

Frumvarp til laga

um breytingu á stjórnsluðlögum, nr. 37/1993 (stjórnsluðlög).

(Lagt fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007–2008.)

1. gr.

Á eftir IX. kafla laganna kemur nýr kafli, X. kafli, **Stjórnsluðlög**, með fimm nýjum greinum, 41.–45. gr., svohljóðandi:

a. (41. gr.)

Gildissvið ákvæða X. kafla.

Ákvæði þessa kafla gilda um stjórnsluðlög. Til stjórnsluðlaga teljast stjórnvaldssektir, álag, upptaka ólögsmættis ávinnings, svipting réttinda, afturköllun leyfis sem viðlög í tilefni af lögbroti og aðrar eðlisskyldar ákvarðanir.

b. (42. gr.)

Þagnarréttur.

Í stjórnsluðmáli sem beinist að einstaklingi og lokið getur með álagningu stjórnsluðlaga skv. 2. mgr. eða kæru til lögreglu hefur maður, sem rökstuddur grunur leikur á að hafi gerst sekur um lögbrot, rétt til að neita að svara spurningum eða afhenda gögn eða muni nema hægt sé að útiloka að það geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans. Stjórnvald skal leiðbeina hinum grunaða um þennan rétt.

Þau stjórnsluðlög sem 1. mgr. tekur til eru stjórnvaldssektir, álag, svipting réttinda og afturköllun leyfis sem viðlög í tilefni af lögbroti.

c. (43. gr.)

Niðurfelling máls.

Stjórnvald getur fellt mál niður í stað þess að leggja á stjórnsluðlög þegar svo stendur á sem hér segir:

- ef ómögulegt var að koma í veg fyrir brot,
- ef brot er mjög smávægilegt,
- ef sérstaklega stendur á og álagning stjórnsluðlaga þykir ekki brýn af almennum réttarvörsluáæðum.

d. (44. gr.)

Málsmeðferð þegar mál er kært til lögreglu.

Ákvæði IV.–VII. kafla gilda ekki um ákvarðanir stjórnvalda um að kæra mál til lögreglu.

e. (45. gr.)

Endurskoðunarvald dómstóla.

Dómstólar hafa vald til þess að endurskoða alla þætti stjórnvaldsákvörðunar um álagningu stjórnsluviðurlaga og þar sem efni standa til geta þeir fellt þau niður, hækkað eða lækkað, allt eftir dómkröfum aðila.

2. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

3. gr.

Breyting á öðrum lögum.

1. 143. gr. og 2. másl. 3. mgr. 148. gr. laga nr. 108/2007, um verðbréfavíðskipti, falla brott.
2. 112. gr. og 2. másl. 3. mgr. 112. gr. d laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, með síðari breytingum, falla brott.
3. 35. gr. og 2. másl. 3. mgr. 39. gr. laga nr. 110/2007, um kauphallir, falla brott.
4. 34. gr. b og 2. másl. 3. mgr. 34. gr. f laga nr. 131/1997, um rafræna eignarskráningu verðbréfa, með síðari breytingum, falla brott.
5. 70. gr. og 2. másl. 3. mgr. 70. gr. d laga nr. 30/2003 verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði, með síðari breytingum, falla brott.
6. 99. gr. b og 2. másl. 3. mgr. 99. gr. f laga nr. 60/1994, um váttryggingastarfsemi, með síðari breytingum, falla brott.
7. 62. gr. b og 2. másl. 3. mgr. 62. gr. f laga nr. 32/2005, um miðlun váttrygginga, með síðari breytingum, falla brott.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I.

Lagafrumvarp þetta er samið á grundvelli tillagna nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum sem fram koma í skýrslu hennar frá 12. október 2006. Forsætisráðherra skipaði nefndina hinn 27. október 2004. Í nefndina voru skipuð Bogi Nilsson ríkissaksóknari, Jón H. B. Snorrason, þá 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 sæti hennar í nefndinni til 1. apríl 2005. Páll Gunnar Pálsson var skipaður forstjóri Samkeppniseftirlitsins hinn 1. júlí 2005 og tók Hlynur Jónsson, lögfræðingur hjá Fjármálaeftirlitinu, sæti hans. Páll Gunnar Pálsson starfaði áfram með nefndinni. Dr. juris Páll Hreinsson, lagaprófessor við Háskóla Íslands, var skipaður formaður nefndarinnar.

Í skipunarbréfi nefndarinnar var henni falið að fjalla um hlutverk eftirlitsaðila og verkaskiptingu þeirra á milli, þar á meðal skil á milli þeirra, sem heimilt er að beita stjórnvaldssektum og lögreglu og ákærvalds. Markmið nefndarinnar skyldi vera að eyða óvissu um verkaskiptingu og stuðla að virkum rannsóknarræðum til að uppræta efnahagsbrot. Með tilliti til þess hversu flókið og umfangsmikið verkefni nefndarinnar var og hins vegar í ljósi þess að skipaðir voru fulltrúar Samkeppniseftirlits og Fjármálaeftirlits í nefndina var það

niðurstaða nefndarinnar að leggja áherslu á rannsókn á hlutverkum þessara eftirlitsstofnana og verkaskiptingu þeirra gagnvart lögreglu og ákærvaldi. Var af hálfu forsætisráðherra fallist á þessa efnisafmörkun á verkefnum nefndarinnar.

Tillögum nefndarinnar má í meginatriðum skipta í fernt. Snúa þær í fyrsta lagi almennt að stjórnsluviðurlögum og refsingum, í öðru lagi að viðurlögum við brotum á fjármála-markaði, í þriðja lagi að viðurlögum við brotum á samkeppnislögum og loks að setningu lagaákvæða til að tryggja réttaröryggi þeirra sem eru aðilar að stjórnslumálum sem lokið getur með álagningu stjórnsluviðurlaga eða kæru til lögreglu. Markmið frumvarps þessa er að lögfesta þær tillögur nefndarinnar sem lúta að réttaröryggi borgaranna. Skýrsla nefndarinnar er aðgengileg á vefsíðu forsætisráðuneytisins: <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/2475>.

II.

Svo að lög nái þeim tilgangi að hafa áhrif á athafnir borgaranna er almennt talið að fylgja verði eftir brotum á lögum með viðurlögum. Hin síðari ár hefur þeirri aðferð verið beitt að sérrefsilög enda oftast á lagagrein þar sem mælt er svo fyrir að brot á ákvæðum laganna varði *refsingu*. Afleiðingin af þessu er sú að nánast öll brot á lögnum, hversu smávægileg sem þau annars kunna að vera, eru gerð refsiverð. Varnaðaráhrif slíkra lagaákvæða eru harla lítil þar sem óframkvæmanlegt er að rannsaka og ákæra fyrir öll brot samkvæmt slíkum lagaákvæðum vegna fjölda þeirra og þess kostnaðar sem hlýst af rannsókn, ákæru svo og dómsmeðferð í slíkum málum, auk þess sem ákæra í tilefni af mörgum smávægilegum brotum teldist augljóslega óhóflega íþyngjandi valdbeiting. Talið hefur verið að það sé óskynsamlegt að lögfesta fangelsisvist sem möguleg viðurlög við nánast öllum brotum á fjölda laga þegar slíkri refsingu er í reynd sjaldan beitt nema vegna fárra og alvarlegra brota. Slíkir löggjafarhættir eru til þess fallnir að draga mjög úr almennum varnaðaráhrifum refsingar og þar með úr virðingu almennings fyrir lögum. Þá ber að hafa í huga að þar sem ákært er fyrir slík afbrot og refsing dæmd fyrir þau, er ekki alltaf sjálfgefið að slík viðurlög séu hófleg og sanngjörn eða veiti virkt aðhald með því að farið sé að lögum.

Af framangreindum ástæðum hefur verið gripið til þess að mæla fyrir um í lögum að stjórnsluviðurlögum skuli beitt í stað refsingar á sumum sviðum. Þannig eru dæmi um að stjórnsluviðurlög hafi verið lögfest sem viðurlög við brotum sem engin refsing var áður lögð við. Þá hafa stjórnsluviðurlög einnig verið lögfest við minni háttar brotum sem refsing er jafnframt lögð við að gildandi lögum. Er refsingum þá ekki beitt nema við alvarlegum brotum eða endurteknum. Það fellur þá almennt í hlut þess stjórnvalds, sem heimildir hefur til að leggja á stjórnsluviðurlög, að taka ákvörðun um hvort brot er svo ámælisvert að kæra beri það til lögreglu í stað þess að ljúka því með ákvörðun um stjórnsluviðurlög.

Málsmeðferð er almennt kostnaðarminni þegar stjórnvöld leggja á stjórnsluviðurlög heldur en þegar dómstólar dæma menn eða lögaðila í refsingu. Kostnaður hins brotlega, t.d. vegna aðstoðar lögmanna, er oftast einnig minni þegar um stjórnsluviðurlög er að ræða. Þá tekur almennt mun skemmri tíma að rannsaka og koma fram stjórnsluviðurlögum en refsingu. Ástæðan er m.a. sú að þegar um stjórnsluviðurlög er að ræða rannsakar sama stjórnvaldið almennt málið og ákveður stjórnsluviðurlögin. Þegar um refsingar er að ræða kemur stjórnvald, sem fer með eftirlit á umræddu sviði, oft fyrst að málinu og rannsakar það. Ef talið er að um refsiverða athöfn sé að ræða er málið kært til lögreglu sem rannsakar það á ný. Málið er síðan borið undir dómstóla af hálfu ákærvaldsins ef það er talið líklegt til

sakfellis. Þegar um refsingar er að ræða geta því þrjár til fjórar opinberar stofnanir komið að málinu.

Skilvirkni við afgreiðslu mála þar sem lög hafa verið brotin skiptir miklu, enda eru varnaðaráhrif viðurlaga mest þegar þeim er fram komið stuttu eftir lögbrot.

Þau stjórnvöld sem fara með eftirlit á ákveðnu sviði eru oft í lykilaðstöðu við að meta hvar þurfi að bregðast við á skilvirkan hátt til þess að halda uppi lögum og senda skilaboð hvar lögbrot verða ekki liðin. Það er því oft talinn kostur að þau geti gefið skýr skilaboð, sem varnaðaráhrif hafa, og lagt stjórnvaldssektir á hina brotlegu í beinu framhaldi af lögbroti.

Þá verður ekki fram hjá því litið að mörg mál sem eftirlitsstofnanir fást við eru oft flókin og þarfnast sérþekkingar þeirra sem úr þeim leysa. Í sumum tilvikum hefur lögregla ekki á að skipa starfsmönnum með sérfræðiþekkingu á þeim málum sem til rannsóknar koma.

Framangreind sjónarmið hafa orðið til þess að ákvæðum í íslenskum lögum hefur fjölgað töluvert í seinni tíð þar sem stjórnvöldum er fengið vald til þess að leggja á borgarana stjórnarsýsluviðurlög í tilefni af lögbrotum. Í skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum frá 12. október 2006 er varað við því að ganga of langt við lögfestingu slíkra lagaheimilda. Þar er bent á að þrjú skilyrði þurfi að vera uppfyllt svo slíkt komi til greina:

1. *Nauðsyn*. Í fyrsta lagi verður að leggja mat á það hverju sinni hvort nauðsyn beri til að viðurlög séu við broti á umræddri reglu. Gæta verður þess að fara ekki út í öfgar með lögfestingu stjórnarsýsluviðurlaga. Í þessu sambandi verði t.d. að meta hvort þvingunarúræði stjórnvalda geti komið í stað stjórnarsýsluviðurlaga.
2. *Skilvirk, markviss og hófleg stjórnarsýsluviðurlög*. Þau viðurlög sem lögfest eru verða að vera skilvirk, markviss og í eðlilegu samhengi við lögbrotið.
3. *Eftirlitsstofnun*. Til staðar verður að vera eftirlitsstofnun sem hefur eftirlit með framkvæmd hlutaðeigandi laga og hún verður að vera í stakk búin að valda því að fara með stjórnarsýslumál þar sem lögð eru stjórnarsýsluviðurlög við brotum á lögnum.

Jafnvel þótt þessi skilyrði séu uppfyllt er ekki sjálfgefið að fýsilegt sé í öllum tilvikum að lögfesta heimildir fyrir stjórnvöld til að leggja á stjórnarsýsluviðurlög á borgarana í tilefni af lögbrotum þeirra. Réttaröryggi hins brotlega er almennt betur borgið þegar úr málum er leyst af dómstólum heldur en stjórnvöldum. Refsimál eru rannsökuð og til lykta leidd samkvæmt lögum um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, og er þar meðal annars kveðið á um valdheimildir lögreglu, hlutverk ákærvalds og réttarstöðu sakbornings, þar á meðal þagnarrétt.

III.

Eitt af helstu markmiðum frumvarpsins er að færa íslensk lög til samræmis við þær meginreglur sem verða leiddar af 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, og túlkun Mannréttindadómstóls Evrópu á ákvæðinu og tryggja réttindi manna sem sæta stjórnarsýsluviðurlögum. Er hér einkum litið til tveggja atriða; annars vegar miða ákvæði frumvarpsins að því að tryggja rétt einstaklings til fella ekki á sig sök eða svokallaðan þagnarrétt við rannsókn máls á stjórnarsýslustigi og hins vegar miða þau að því að tryggja rétt aðila að stjórnarsýslumáli til aðgangs að dómstólum til þess að fá endurskoðaða ákvörðun stjórnvalds um álagningu stjórnarsýsluviðurlaga.

Nefndin um viðurlög við efnahagsbrotum óskaði eftir álitserð frá Björgu Thorarensen prófessor og Ásgerði Ragnarsdóttur lögfræðingi um rétt manna til að fella ekki á sig sök á stjórnarsýslustigi. Í álitserðinni var sérstaklega litið til framkvæmdar Mannréttindadómstóls Evrópu frá síðustu árum um túlkun 6. gr. mannréttindasáttmálans um réttláta málsmeðferð fyrir dómi. Þá ber að hafa í huga að rík tengsl eru á milli þess ákvæðis og 70. gr. stjórnar-

skrárinnar um réttláta málsmeðferð fyrir dómstólum, sbr. stjksl. nr. 97/1995, eins og staðfest var í dómi Hæstaréttar Íslands frá 16. mars 2007 í máli nr. 92/2007 varðandi refsímál gegn fyrirvarsmönnum þriggja oliufélaga.

Það varð niðurstaða nefndarinnar að rétt væri að taka upp í stjórnslulög ákvæði sem tryggir rétt einstaklings í stjórnslumáli, sem lokið getur með álagningu tiltekinna stjórnsluviðurlaga, til þess að neita að svara spurningum eða afhenda gögn eða muni nema hægt sé að útiloka að það geti hafi þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans. Er því gerð tillaga um ákvæði þess efnis í b-lið 1. gr. frumvarpsins.

Nefndin um viðurlög við efnahagsbrotum lagði jafnframt til að tekið yrði upp ákvæði í stjórnslulög sem mælti skýrlega fyrir um heimild dómstóla til að dæma um fjárhæðir stjórnsluviðurlaga í samræmi kröfur aðila málsins. Er slíkt ákvæði ráðgert í e-lið 1. gr. frumvarpsins.

Hér á eftir verður fjallað um nokkur almenn sjónarmið sem liggja að baki hvorum þessara þátta frumvarpsins en nánari skýringar þeirra er að finna í athugasemdum við b- og e-lið 1. gr. þess.

1. Réttur til að fella ekki á sig sök.

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur talið að það sé þáttur í réttlátri málsmeðferð skv. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu að þeim 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. Enginn vafi leikur á því að réttur þessi er tryggður að íslenskum rétti gagnvart sakborningi í opinberu máli, sbr. 3. mgr. 32. gr. laga um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, sem mælir fyrir um að sakborningi sé óskýlt að svara spurningum sem varða refsiverða hegðun sem honum er gefin að sök. Lög hafa hins vegar ekki mælt fyrir um rétt einstaklings í stjórnslumáli til þess að fella ekki á sig sök enda hefur verið skýrlega greint á milli þeirra málsmeðferðarreglna sem gilda um réttarstöðu aðila í stjórnslumálum annars vegar og sakborninga í opinberum málum hins vegar.

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur hins vegar komist að þeirri niðurstöðu að 6. gr. geti við ákveðnar aðstæður verndað rétt manns til að fella ekki á sig sök í tengslum við meðferð stjórnslumála og álagningu stjórnsluviðurlaga, einkum stjórnvaldssekta. Eru mál þessi í megindráttum af tvenns konar toga. Annars vegar er um að ræða mál sem fjalla um lagalega skyldu manns til að veita upplýsingar í aðstöðu þar sem hann telst borinn *sök um refsivert brot* (e. criminal charge) skv. 1. mgr. 6. gr. sáttmálans í sjálfstæðri merkingu þess orðs, þótt það sé ekki skilgreint svo í landsrétti. Hins vegar er um að ræða mál þar sem manni hefur verið skylt að veita upplýsingar í stjórnslumáli án þess að fyrir liggji grunur á þeim tímapunkti um refsivert brot en upplýsingarnar hafa síðar verið notaðar sem sönnunargögn í refsímáli gegn honum. Verður nú nánar vikið að hvorum flokki þessara mála.

a. Um þagnarrétt einstaklings sem borinn er sök um refsivert brot.

Meðal fyrstu dóma um fyrrgreindu aðstöðuna og stefnumarkandi um túlkun 6. gr. hvað þetta varðar var dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Funke gegn Frakklandi frá 25. febrúar 1993 (mál nr. 10828/84). Taldi Mannréttindadómstóllinn að aðgerðir tollyfirvalda til að þvinga kæranda til að afhenda gögn með upplýsingum að viðlögðum sektum fælu í sér skyldu hans til að láta í té sönnunargögn um refsivert brot sem hann var sakaður um. Með þessu hefði verið brotið gegn rétti hans til þess að neita að tjá sig um sakargiftir og þurfa ekki að játa á sig sök sem væri liður í réttlátri málsmeðferð og nyti verndar skv. 1. mgr. 6. gr.

sáttmálans. Í dómi í máli J.B. gegn Sviss frá 3. maí 2001 (mál nr. 31827/96) taldi dómstóllinn að rannsókn skattyfirvalda gagnvart kæranda hefði í raun falið í sér að hann væri borinn sökum um refsiverða háttsemi í skilningi 1. mgr. 6. gr. sáttmálans, þótt hún væri ekki skilgreind sem rannsókn opinbers máls samkvæmt landslögum. Því bryti það gegn rétti kæranda til að fella ekki á sig sök að þvinga hann til að láta skattyfirvöldum í té tiltekin gögn.

Mannréttindadómstóllinn hefur þó hafnað því að skylda til að gefa skattyfirvöldum upplýsingar um eignir til þess að unnt sé að ákveða skattálagningu, án þess að grunur sé uppi um refsivert brot, og refsing við því að gefa rangar upplýsingar, brjóti gegn rétti manna til að fella ekki á sig sök, sbr. frávísunarákvörðun hans í máli Allen gegn Bretlandi frá 10. september 2002 (mál nr. 76574/01). Mannréttindadómstóllinn sló þar föstu að ákvæðið fæli ekki í sér almenna undanþágu frá skyldu manna til að veita stjórnvöldum upplýsingar. Þá var vísað til þess að í máli kæranda hefði ekki verið til staðar grunur um refsivert brot sem stjórnvöld hefðu ætlað að knýja fram upplýsingar um og að upplýsingarnar hefðu ekki verið notaðar sem sönnunargögn í refsimáli gegn kærandanum.

Við mat á því hvort maður telst í raun borinn sökum um refsiverða háttsemi lítur Mannréttindadómstóllinn einkum til þriggja atriða sem lúta að viðurlögunum, en sjónarmið um þetta komu fyrst fram í dómi hans í máli Engel o.fl. gegn Hollandi frá 8. júní 1976 (mál nr. 5100/71). Í fyrsta lagi tekur hann mið af því hvort háttsemin er skilgreind sem refsiverð samkvæmt landslögum eða hvort um ræðir viðurlög innan stjórnsýslunnar, t.d. stjórnvaldssektir, en það eitt ræður þó ekki úrslitum. Í öðru lagi er litið til þess hvert sé gildissvið þeirra reglna sem brotið er gegn, hvort þær bindi aðeins afmarkaðan hóp manna með sameiginleg einkenni eins og á t.d. við um agareglur eða hafi almennt gildi með svipuðum áhrifum og refsireglur. Loks er í þriðja lagið litið til þess hvert sé eðli, markmið og umfang þeirra viðurlaga sem liggja við brotinu og hversu þungbær þau eru.

Þótt nokkur framkvæmd hafi mótast í úrlausnum Mannréttindadómstóls og Mannréttindanefndar Evrópu um réttinn til að fella ekki á sig sök í málum sem skilgreind eru sem stjórnsýslumál í aðildarríkjunum hefur dómstóllinn hefur verið varkár í að alhæfa um vernd 6. gr. að þessu leyti. Er tilhneiging dómstólsins að binda rök nokkuð við atvik máls hverju sinni, svo örðugt er að leiða af þeim almennar reglur. Þannig hefur dómstóllinn ekki staðfest afdráttarlaust að rétturinn til að fella ekki á sig sök skv. 1. mgr. 6. gr. taki einnig til lögaðila þótt ýmsir aðrir þættir í vernd ákvæðisins nái til þeirra. Í því sambandi má benda á að réttur fyrirtækis til aðgangs að dómstólum til að fá endurskoðaða ákvörðun um stjórnsýsluviðurlög nýtur verndar 1. mgr. 6. gr. og virðist ekki minni en réttur einstaklinga um það efni, sbr. skýrslu Mannréttindanefndar Evrópu frá 31. maí 1991 í máli Société Stenuit gegn Frakklandi (mál nr. 11598/85).

Í málum fyrir Evrópudómstólnum hafa komið til úrlausnar álitafni tengd skyldu fyrirtækja til að afhenda gögn og hvort fyrirtæki njóta að einhverju leyti þagnarréttar skv. 6. gr. mannréttinasáttmálans við rannsókn framkvæmdastjórnar EB á meintum brotum gegn samkeppnisreglum Evrópuréttarins. Stefnumarkandi um þetta var dómur Evrópudómstólsins í máli Orkem gegn framkvæmdastjórninni frá 18. október 1989 (mál nr. 374/87). Með honum var lagður grunnur að þeirri túlkun á 6. gr. mannréttinasáttmálans í EB-rétti að rétturinn til að fella ekki á sig sök taki almennt til einstaklinga við meðferð samkeppnismála en ekki til fyrirtækja. Við rannsókn samkeppnisbrota er fyrirtækjum því skylt að veita framkvæmdastjórninni þær upplýsingar og gögn sem hún krefst að viðlögðum sektum, án tillits til réttarins til að fella ekki á sig sök, með þeirri undantekningu þó, að ekki má þvinga fyrirtæki til að veita svör við spurningum sem fela í sér beina viðurkenningu á samkeppnisbroti.

Þegar litið er til ákvæða íslenskra laga sem mæla fyrir um stjórnarsýsluviðurlög má finna ýmis tilvik sem ætla verður víst að falli undir hugtakið *sök um refsivert brot* skv. 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmálans í ljósi dómaframkvæmdar Mannréttindadómstólsins. Þar má einkum nefna stjórnvaldssektir sem Samkeppniseftirlitið hefur heimild til að leggja á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja samkvæmt ákvæðum samkeppnislaga, nr. 44/2005, og einnig stjórnvaldssektir sem Fjármálaeftirlitið getur lagt á bæði einstaklinga og lögaðila samkvæmt ákvæðum ýmissa laga um starfsemi á fjármálamarkaði. Varð það niðurstaða nefndarinnar um viðurlög við efnahagsbrotum að sérstöku lagaákvæði skyldi bætt við stjórnarsýslulög þar sem þagnarréttur einstaklinga yrði tryggður í stjórnarsýslumálum af þessum toga og stefnir frumvarp þetta að því sem áður segir. Hins vegar var það tillaga nefndarinnar að ekki væri rétt að svo stöddu að lögfesta reglu sem tryggir rétt fyrirtækja og lögaðila til að fella ekki á sig sök, enda eigi ekki þar að öllu leyti við þau undirstöðurök sem þagnarréttur einstaklinga hvílir á. Þá hefur Mannréttindadómstóll Evrópu ekki afdráttarlaust skorið úr um hvort fyrirtæki og aðrir lögaðilar njóti þagnarréttar skv. 6. gr. eins og áður var nefnt. Er því ekki gerð tillaga um slíka tilhögun í frumvarpinu en eðlilega verður fylgst með því hvernig framkvæmd Mannréttindadómstólsins á þessu sviði mun þróast.

Á 133. löggjafarþingi var lagt fram frumvarp sem varð að lögum nr. 55 frá 27. mars 2007, um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði, og var það samið með hliðsjón af niðurstöðum nefndar forsætisráðherra um viðurlög við efnahagsbrotum. Eitt af markmiðum þess var, að á meðan ekki væri í stjórnarsýslulögum almennt ákvæði um rétt einstaklings til að fella ekki sök á sjálfan sig við rannsókn á stjórnarsýslustigi hjá Fjármálaeftirlitinu, væri æskilegt að lögfesta inntak réttarins í sérlægum á sviði fjármálamarkaðar. Því var sérstöku ákvæði, nær samhljóða því sem lagt er til í b-lið 1. gr. frumvarps þessa, bætt í eftirtalin lög: lög nr. 33/2003, um verðbréfavíðskipti (76. gr.), lög nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki (112. gr.), lög nr. 34/1998, um starfsemi kauphalla og skipulegra tilboðsmarkaða (44. gr.), lög um nr. 131/1997, um rafræna eignarskráningu verðbréfa (34. gr. b), lög nr. 30/2003, um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði (70. gr.), lög nr. 60/1994, um váttrygginga-starfsemi (99. gr. b), og loks lög nr. 32/2005, um miðlun váttrygginga (62. gr. b).

Ljóst er að fyrrgreindar lagabreytingar tóku aðeins til stjórnarsýslumála um brot á fjármálamarkaði þar sem Fjármálaeftirlitið getur ákveðið stjórnvaldssektir. Eftir sem áður eru til staðar ýmis lagaákvæði sem heimila öðrum eftirlitsstofnunum í stjórnarsýslunni að leggja stjórnvaldssektir á einstaklinga og einnig kunna ný lagaákvæði þess efnis að verða sett í framtíðinni. Sem dæmi má nefna heimildir Neytendastofu til að leggja á stjórnvaldssekt skv. 40. gr. laga um mælingar, mæligrunna og vigtarmenn, nr. 91/2006, og heimildir lögreglu og landhelgisgæslu til að leggja á stjórnvaldssekt skv. 55. gr. laga um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006. Þar sem markmið þessa frumvarps er að lögfesta almenna reglu sem á við í öllum stjórnarsýslumálum, nema sérlæg mæli fyrir um annað, er æskilegt að fella niður fyrrgreind samhljóða ákvæði í lögum á fjármálamarkaði, enda mun hin almenna regla stjórnarsýslulaga um þagnarrétt sem lögð er til í frumvarpinu leysa þau af hólmi. Þó þykir rétt að haldist óbreytt sérákvæði í 7. mgr. 103. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, en þar er mælt fyrir um að við rannsóknaraðgerðir skatransóknarstjóra ríkisins skuli gætt ákvæða laga um meðferð opinberra mála eftir því sem við getur átt, einkum varðandi réttarstöðu grunaðra manna á rannsóknarstigi. Skv. 1. mgr. 110. gr. úrskurðar yfirskattanefnd sektir nema málinu sé vísað til opinberrar rannsóknar hjá lögreglu, annaðhvort að frumkvæði skatransóknarstjóra eða eftir ósk sakbornings ef hann vill ekki hlíta því að mál verði afgreidd af yfirskattanefnd. Þá

kemur fram í 5. mgr. 110. gr. laganna að meðferð mála hjá yfirskattanefnd skuli sæta meðferð opinberra mála.

Frumvarpið stefnir að því sem áður segir að tryggja þagnarrétt í stjórnsýslumálum sem kann að ljúka með álagningu tiltekinna stjórnsýsluviðurlaga á einstaklinga. Af því verður að álykta að það á ekki við ef viðkomandi lög heimila aðeins álagningu stjórnsýsluviðurlaga á lögaðila. Sem dæmi má nefna ákvæði samkeppnislaga, nr. 44/2005, en skv. 1. mgr. 37. gr. laganna getur Samkeppniseftirlitið aðeins lagt stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök aðila sem brjóta gegn bannákvæðum laganna. Ákvæðum samkeppnislaga um viðurlög var breytt í þetta horf á 133. löggjafarþingi, sbr. lög nr. 52/2007, með hliðsjón af tillögum nefndarinnar um viðurlög gegn efnahagsbrotum. Vegna upplýsingaskyldu fyrirtækja gagnvart Samkeppniseftirlitinu er jafnframt tryggt í 2. mgr. 42. gr. a í samkeppnislögum að upplýsingar og gögn sem þannig er aflað verði ekki notaðar í refsímáli sem síðar kann að vera höfðað gegn fyrirsvarsmanni fyrirtækis. Kann slík notkun upplýsinga að fella í sér brot á þagnarrétti eins og nú verður nánar rakið.

b. Um notkun upplýsinga og gagna, sem fengin eru í stjórnsýslumáli, í opinberu máli.

Hinn meginþátturinn í inntaki þagnarréttarins skv. 6. gr. eins og hún hefur verið túlkuð í meðförum Mannréttindadómstólsins eru álitæfni sem skapast þegar upplýsingar sem einstaklingi hefur verið skylt samkvæmt lögum að veita í stjórnsýslumáli, án þess að hafa átt kost á að neita að svara spurningum, eða gögn sem hann hefur verið þvingaður til að afhenda, eru síðar notuð sem sönnunargagn í opinberu máli sem er höfðað gegn honum. Af dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Saunders gegn Bretlandi frá 17. desember 1996 (mál nr. 19187/91) hafa verið leiddar ákveðnar meginreglur hvað þetta varðar. Sé einstaklingi þannig skylt að skýra satt og rétt frá atvikum í stjórnsýslumáli að viðlagðri refsíabýrgð, slíkar skýrslur sem voru teknar af honum eru notaðar af ákærvaldi til að fella á hann sök í refsímáli og eru jafnframt megin sönnunargögn ákærvaldsins um sekt hans; þá felst í því brot gegn rétti kæranda til þess að fella ekki sök á sjálfan sig skv. 1. mgr. 6. gr. mannréttinda-sáttmálans.

Þar sem lagt er til í frumvarpinu að lögfest verði almenn regla um rétt einstaklings til að neita að svara spurningum eða afhenda gögn í stjórnsýslumáli sem getur lokið með álagningu tiltekinna stjórnsýsluviðurlaga er um leið spornað við því að þessi aðstaða geti skapast. Hér ber að hafa í huga að einstaklingur ræður því hvort hann nýtir sér þagnarrétt sinn við meðferð stjórnsýslumáls eftir að honum hefur verið gerð grein fyrir réttinum. Kjósi hann að afsala sér þagnarrétti og veita stjórnvaldi upplýsingar og afhenda gögn sem kunna að fella á hann sök, telst almennt ekki brotið gegn réttindum hans verði þau lögð fram sem sönnunargögn í eftirfarandi refsímáli. Sé einstaklingi hins vegar ekki veittur kostur á að neita að tjá sig og skýrslur sem hann gefur stjórnvaldi eru síðar notaðar í opinberu máli sem höfðað er gegn honum verður hins vegar að veita og meta í hverju tilviki hvert er vægi þeirra í sönnunarfærslu ákærvaldsins í samanburði við önnur gögn. Þessi ályktun verður dregin af framkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu, einkum ákvörðun hans í máli Serves gegn Frakklandi frá 4. maí 2000 (mál nr. 38642/97) og í dómi í máli Coëme o.fl. gegn Belgíu frá 22. júní 2000 (mál nr. 32492/96).

Í dómi Hæstaréttar frá 16. mars 2007 í máli nr. 92/2007, sem var refsímál gegn fyrirsvarsmönnum þriggja olíufélaga vegna brota á samkeppnislögum, reyndi m.a. á álitæfni um notkun skýrslna sem þeir gáfu samkeppnisyfirvöldum í stjórnsýslumáli. Þar staðfesti Hæstiréttur úrskurð héraðsdóms um frávísun máls, m.a. með vísan til þess að fyrirkomulag sam-

keppnislaga hafi ekki verið nógu skýrt um meðferð máls ef grunur vaknaði um að brotið hefði verið gegn lögum. Þar af leiðandi var óljóst hvernig með skyldi fara ef tilefni þætti til opinberrar rannsóknar jafnhliða meðferð samkeppnisyfirvalda og hvenær beita ætti refsivíðurlögum. Var bent á að fyrirsvarsmenn fyrirtækjanna hefðu tekið þátt í viðræðum og samningum við Samkeppnisstofnun og veitt henni upplýsingar, en fellt á sama tíma á sig sök með því að málið var síðar tekið til refsimeðferðar. Var ekki nægjanlega fram komið að þeir hefðu fengið notið þeirra réttinda sakborninga, sem mælt væri fyrir um í 70. gr. stjórnarskrár, sbr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, og meginreglum laga nr. 19/1991, í þeirri lögreglu-rannsókn, sem fram fór í kjölfar meðferðar samkeppnisyfirvalda, eins og henni var hagað.

Skömmu síðar var samþykkt breyting á 2. mgr. 42. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005, með lögum nr. 52/2007 sem áður var nefnd. Var þá bætt við löginn sérreglu sem gengur nokkuð lengra en framangreindar reglur sem leiddar hafa verið af 6. gr. mannréttindasáttmálans enda útilokar hún með öllu að upplýsingar og gögn sem aflað er í stjórnsýslumáli um samkeppnisbrot verði notuð í opinberu máli. Í ákvæðinu er mælt fyrir um að ekki sé 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 laganna. Var tilefni þessarar lagabreytingar einkum niðurstöður nefndarinnar um víðurlög við efnahagsbrotum þótt ekki væri þar gerð tillaga um sérákvæði af þessum toga í samkeppnislögum. Nær gildissvið þessarar reglu þó ekki út fyrir meðferð mála hjá Samkeppniseftirlitinu þar sem skylda hvílir á fyrirsvarsmanni fyrirtækis að veita upplýsingar skv. 19. gr. samkeppnislaganna.

Í frumvarpinu er hins vegar ekki gert ráð fyrir því að almenn regla verði sett um þetta efni í stjórnsýslulög, enda lýtur efni hennar eðli málsins samkvæmt frekar að gildissviði laga um meðferð opinberra mála og hlýtur að koma til skoðunar við endurskoðun þeirra.

2. Réttur til að fá ákvörðun um stjórnsýsluvíðurlög endurskoðaða hjá dómstólum.

Annar meginþáttur frumvarpsins sem tengist áhrifum mannréttindasáttmála Evrópu stefnir að því að bæta við stjórnsýslulöginn ákvæði um að unnt sé að fá ákvörðun um stjórnsýsluvíðurlög endurskoðaða hjá dómstólum. Er hér átt við réttinn til aðgangs að dómstólum sem verndaður er af 1. mgr. 6. gr. og felur í sér að sjálfstæður og óvilhallur dómstóll skuli skera úr um réttindi og skyldur manns að einkamálarétti eða um sök, sem hann er borinn um refsivert brot.

Ákvæði mannréttindasáttmálans girða ekki fyrir að stjórnvöldum, t.d. ráðuneytum eða stjórnsýslunefndum, sé falin úrlausn mála sem falla undir gildissvið 6. gr. svo lengi sem unnt sé að skjóta ákvörðunum þeirra til sjálfstæðra og óvilhallra dómstóla. Hefur verið byggt á þessari túlkun í framkvæmd Mannréttindadómstólsins, sbr. einkum dóm í máli *Le Compte o.fl. gegn Belgíu* frá 23. júní 1981 (mál nr. 6878/75) þar sem um var að tefla ákvörðun um réttindi og skyldur kæranda af meiði einkaréttar sem ekki var unnt að skjóta til dómstóla. Þá var staðfest í máli *Öztürk gegn Þýskalandi* frá 21. febrúar 1984 (mál nr. 8544/79) að það væri ekki andstætt ákvæðinu að fela stjórnvöldum að ljúka minni háttar refsímálum gagnvart sakborningi, svo lengi sem kostur væri á að bera slíka mál undir dómstóla sem uppfylltu kröfur 6. gr. Í síðari málum hefur Mannréttindadómstóllinn gengið lengra og ekki aðeins talið nægilegt að hægt sé að skjóta stjórnvaldsákvörðun til sjálfstæðs og óvilhalls dómstóls heldur einnig litið til eðlis endurskoðunarinnar og gert kröfu um að mál fái efnislega endurskoðun, sbr. t.d. mál *Janosevic* gegn Svíþjóð frá 23. júlí 2002 (mál nr. 34619/97).

Eins og áður hefur komið fram má álykta að ýmsar tegundir stjórnsýsluviðurlaga, einkum stjórnvaldssektir, sem er mælt fyrir um í íslenskum lögum falli í raun undir skilgreiningu á viðurlögum fyrir refsiverða háttsemi skv. 1. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu og því verði virkur rétturinn samkvæmt ákvæðinu til þess skjóta slíkum ákvörðunum til sjálfstæðs og óvilhalls dómstóls.

Samkvæmt íslenskum rétti hafa dómstólar almennt rúmar heimildir til að endurskoða stjórnvaldsáskvarðanir og byggist sú skipan einkum á 60. gr. stjórnarskrárinnar sem mælir fyrir um að dómendur skeri úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda. Einnig hefur 70. gr. stjórnarskrárinnar um rétt til aðgangs að dómstólum til að fá skorið úr um réttindi sín og skyldur skotið sterkari stöðum undir þá reglu að dómstólar hafa fullt og óskorað vald til þess að fjalla um sérhverja ákvörðun stjórnvalda sem undir þá er borin, í samræmi við reglur réttarfarslaga, og að þeir séu jafnframt bærir til þess að fjalla bæði um form hennar og efni. Finnist ágallar á málsmeðferðinni eða sé ákvörðun tekin andstæð lögum geta dómstólar felld hana úr gildi.

Á hinn bóginn er meginreglan sú að dómstólar eru ekki bærir til að dæma um kröfu um að efni stjórnvaldsákvörðunar verði breytt. Réttarframkvæmd síðustu ára sýnir þó að þetta er ekki einhlítt og hafa dómstólar t.d. að einhverju marki talið sér heimilt að breyta fjárhæðum stjórnvaldssekta sem samkeppnisyfirvöld hafa ákveðið á grundvelli samkeppnislaga, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar, H 2003:3698, og fleiri dóma sem varða brot á samkeppnislögum. Að þessu leyti til má segja að réttaróvissa ríki um það hvort dómstólar geti almennt breytt ákvörðunum stjórnvalda, t.d. um fjárhæð stjórnvaldssekta eða önnur stjórnsýsluviðurlög.

Það varð niðurstaða nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum að rétt væri að lögfesta heimild fyrir dómstóla til að dæma um fjárhæðir stjórnsýsluviðurlaga í samræmi við kröfur aðila málsins. Er gerð tillaga um slíkt ákvæði í 6. gr. frumvarpsins. Röksemdir með því að bæta slíku ákvæði í lög hvíla einkum á réttaröryggissjónarmiðum og áðurnefndum skilyrðum 6. gr. mannréttindasáttmálans en einnig á kostnaðar- og skilvirknissjónarmiðum, enda þarf mál ekki að byrja á nýjan leik hjá stjórnvöldum og ganga eftir atvikum enn á ný til dóms ef dómstólar geta einvörðungu ógilt ákvörðun um stjórnsýslusektir en ekki breytt að öðru leyti. Í því sambandi má einnig nefna að 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmálans verndar rétt manna til þess að fá meðferð máls síns og dómsniðurstöðu innan hæfilegs tíma.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Heiti kaflans, Stjórnsýsluviðurlög, vísar til þess að ákvæði kaflans gilda um þau stjórnsýslumál sem lokið getur með kæru til lögreglu eða stjórnvaldsákvörðun um álagningu stjórnsýsluviðurlaga.

Um a-lið (41. gr.).

Með a-lið greinarinnar er mælt svo fyrir að við stjórnsýslulög, nr. 37/1993, bætist ný grein er verði 41. gr. laganna og hafi að geyma afmörkun á gildissviði hins nýja X. kafla laganna. Samkvæmt greininni gilda ákvæði kaflans einvörðungu um stjórnsýsluviðurlög. Með hugtakinu „stjórnsýsluviðurlög“ er hér vísað til refsikennðra viðurlaga sem stjórnvöld geta lögum samkvæmt lagt á hinn brotlega í tilefni af háttsemi sem er andstæð lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða stjórnvaldsákvörðun og hefur að markmiði að valda þjáningu eða óþægindum og hafa varnaðaráhrif.

Í ákvæðinu eru taldar upp í dæmaskyni fimm tegundir stjórnvaldsáskvarðana sem teljast til stjórnsýsluviðurlaga.

Stjórnvaldssektir eru stjórnsluviðurlög, sem stjórnvald leggur á einstakling eða lögaðila og felast í skyldu til að greiða ákveðna fjárhæð til hins opinbera í tilefni af því að einstaklingurinn eða starfsmaður lögaðilans hefur í starfsemi hans brotið ákvæði laga, almenn stjórnvaldsfyrirmæli eða stjórnvaldsákvörðun, sem í lögum er mælt fyrir að varði stjórnvaldssektinni. Stjórnvaldssektir eru frábrugðnar dagsektum að því leyti að þær eru í eðli sínu viðurlög við lögbroti og hafa að markmiði að valda þjáningu eða óþægindum og hafa varnaðaráhrif á meðan dagsektir eru í eðli sínu þvingunarúrræði. Sem dæmi um stjórnvaldssektir má nefna 37. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005, sbr. 2. gr. laga nr. 2/2007, 74. gr. laga nr. 33/2003, um verðbréfavíðskipti, sbr. 1. gr. laga nr. 55/2007, 30. gr. útvarpslaga, nr. 53/2000, og 3. mgr. 136. gr. laga nr. 60/1998, um loftferðir.

Álag telst ein tegund stjórnsluviðurlaga sem aðallega er beitt á sviði skattaréttar. Líta má á álag sem eina undirtegund stjórnvaldssekta. Í lögum er álag oftast lagt við lögbrotum sem felast í því að skila ekki inn skýrslum á tilskildum tíma sem eru grundvöllur álagningar skatta og gjalda. Hið sama gildir þegar slíkum skýrslum er ábótavant. Þá er í nokkrum tilvikum lögum álagi skuli beitt í tilefni af vanefndum á greiðslum skatta og gjalda. Sem dæmi um slík lagaákvæði má nefna 28. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, 27. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, 17. laga nr. 94/1996, um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur, og 108. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Loks má nefna að í lögum eru nokkur ákvæði um að bótaþega, sem gefur stjórnvaldi rangar eða villandi upplýsingar og fær af þeim sökum ranglega opinberar bætur, beri að endurgreiða þær með 15% álagi. Þetta gildir t.d. um húsaleigubætur, barnabætur og vaxtabætur, sbr. 17. gr. laga nr. 138/1997, um húsaleigubætur, og 6. og 21. mgr. 68. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Í 2. mgr. 27. gr. laga nr. 12/1997, um atvinnuleysistryggingar, skal bótaþegi atvinnuleysisbóta krafinn um allt að tvöfaldri þeirri bótafjárhæð sem aflað er með því að gefa rangar eða villandi upplýsingar eða leyna upplýsingum.

Svipting bótaréttar er ein tegund stjórnsluviðurlaga. Að gildandi lögum virðist slíka heimild aðeins vera að finna í 15. gr. laga nr. 12/1997, um atvinnuleysistryggingar, en þar segir að sá sem reyni að afla sér bóta með því að gefa rangar eða villandi upplýsingar eða leyna upplýsingum um hagi sína missi rétt til bóta. Fyrsta brot varðar missi bóta í 2 til 6 mánuði en ítrekað brot í 1 til 2 ár.

Upptaka ólögsmæts ávinnings telst ein tegund stjórnsluviðurlaga, en afar sjaldgæft er að stjórnvöldum sé fengið vald til að beita slíku úrræði. Á hinn bóginn er að finna almenna heimild í 3. tölul. 1. mgr. 69. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, fyrir dómara til þess að dæma um slíka upptöku í dómi að kröfu ákærvaldsins. Helsta úrræði stjórnvalda á þessu sviði er að finna í lögum nr. 37/1992, um sérstakt gjald vegna ólögsmæts sjávaraflla.

Réttindasvipting og afturköllun leyfis eru talin til stjórnsluviðurlaga þegar lög mæla svo fyrir að þessum úrræðum skuli beitt í tilefni af lögbroti. Þannig er t.d. kveðið svo á í 7. tölul. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálaþyrskoti, að Fjármálaeftirlitið geti afturkallað starfsleyfi skv. 4. gr. laganna í heild eða að hluta brjóti fyrirtækið alvarlega eða ítrekað gegn lögum nr. 161/2002, reglum, samþykktum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim. Í íslenskum lögum er fjöldi lagaákvæða af þessum toga. Afturköllun leyfis telst á hinn bóginn ekki til stjórnsluviðurlaga þegar afturköllunin byggist á því að málsaðili hafi hætt að uppfylla ófrávíkjanleg skilyrði fyrir útgáfu leyfis.

Í lok ákvæðisins er tekið fram að til stjórnsluviðurlaga teljist einnig aðrar eðlisskyldar ákvarðanir. *Formleg áminning* getur í sumum tilvikum haft þau efnislegu tengsl við stjórnsluviðurlög að telja beri hana mildustu tegund stjórnsluviðurlaga. Ef nýtt lögbrot er

framið þrátt fyrir áminninguna eru skilyrði til að grípa til harkalegri viðurlaga af hálfu stjórnvalda. Sem dæmi um slíkt lagaákvæði má nefna 25. gr. áfengislaga, nr. 75/1998, en þar segir m.a. að verði handhafi leyfis sem gefið er út samkvæmt lögunum uppvis að vanrækslu á skyldum sem á honum hvíla skuli veita honum skriflega áminningu. Áminningin hefur gildi í tvö ár frá því að hún hefur verið birt leyfishafa. Verði leyfishafi uppvis að frekari vanrækslu meðan áminningin er enn í gildi skal það varða sviptingu leyfis um ákveðinn tíma. Áminning sem er aftur á móti undanfari þess að stjórnvald beiti þvingunarúrræði stjórnvalds telst aftur á móti ekki til stjórnsluviðurlaga. *Birting á nafni þeirra sem sætt hafa stjórnsluviðurlögum* getur þyngt þá þjáningu eða óþægindi sem fylgja þeim stjórnsluviðurlögum sem lögð hafa verið á fyrirtæki í tilefni af lögbroti. Þegar markmið lagaákvæðis, sem heimilar slíka birtingu, er að þyngja stjórnsluviðurlögin og skapa varnaðaráhrif er nærtækt að líta á birtinguna sem stjórnsluviðurlög. Slík birting samkvæmt almennum fyrirmælum laga telst þó ekki til sértækra stjórnsluviðurlaga sem stjórnvöld taka stjórnvaldsákvörðun um. Ef slík birting á nafni hins brotlega er á hinn bóginn komin undir mati stjórnvalds hverju sinni gildir öðru máli.

Rétt er að taka fram að ákvæði 42. gr., sem lagt er til í b-lið 1. gr. að verði lögfest, hafa þrengra gildissvið heldur en önnur ákvæði kaflans þar sem þau taka aðeins til þeirra stjórnsluviðurlaga sem falla undir hugtakið *sök um refsivert brot* skv. 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Um b-lið (42. gr.).

Hér er lagt til að nýrri grein, 42. gr., um þagnarrétt verði bætt í nýjan kafla stjórnslu-laganna um stjórnsluviðurlög. Vísað er til almennra sjónarmiða um þagnarrétt við meðferð stjórnslumála í almennum athugasemdum við frumvarpið. Í 1. mgr. ákvæðisins er gert ráð fyrir að þagnarrétturinn verði virkur ef stjórnslumáli sem beinist að einstaklingi getur lokið með álagningu tiltekinna stjórnsluviðurlaga á hendur honum sem talin eru í 2. mgr.

Samkvæmt ákvæðinu á þessi almenna regla þannig ekki við þegar lög mæla aðeins fyrir um að stjórnsluviðurlög verði lögð á lögaðila. Dæmi um slíka aðstöðu má finna í ákvæðum samkeppnislaga, nr. 44/2005, með síðari breytingum. Þá kunna sérreglur að gilda á afmörkuðum réttarsviðum sem mæla sérstaklega fyrir um réttindi lögaðila að þessu leyti. Þannig verður sú ályktun dregin af íslenskum rétti og EB-samkeppnisrétti að fyrirtækjum sé ekki skylt að svara spurningum sem fela í sér beina viðurkenningu á því að brot á samkeppnisreglum hafi verið framið. Er ekki ástæða til þess að mæla fyrir um almennt gildi þessarar reglu fyrir öll stjórnslumál þótt hún gildi á sviði samkeppnisréttar einkum í ljósi dómafrankvæmdar EB-dómstólsins um samkeppnisreglur EB-réttar.

Hér ber að hafa í huga að samkvæmt dómum Mannréttindadómstóls Evrópu hefur ekki verið skorið úr um að hvaða marki lögaðilar njóta réttar til þess að fella ekki á sig sök. Telja verður líklegt í ljósi fyrri framkvæmdar að slíkur réttur njóti verndar að einhverju marki, og kann einkum að reynast raunhæfur á sviði samkeppnisréttar. Hitt er víst að ekki er heimilt að nota upplýsingar eða gögn sem fyrirsvarsaður fyrirtækis er skyldaður til að veita sem meginsönnunargögn til þess að fella sök á hann í refsímáli sem síðar kann að vera höfðað.

Vernd ákvæðisins verður virk þegar rökstuddur grunur vaknar um að einstaklingur hafi gerst sekur um „lögbrot“. Gildir þetta jafnt um aðstæður þar sem grunur vaknar um að maður hafi framið refsivert brot sem leitt geti til kæru til lögreglu og höfðunar opinbers máls eða hvort um ræði brot sem leitt geti til álagningar stjórnvaldssekta sem falla undir gildissvið 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, þótt þau séu ekki skilgreind sem refsiverð háttsemi. Með því að vísa til hugtaksins lögbrot er því í raun vísað til þess hvernig Mannréttinda-

dómstóll Evrópu hefur túlkað hugtakið „criminal charge“, en eins og fram kom í almennum athugasemdum hér að framan ræður ekki úrslitum hvort brotið er skilgreint sem refsivert brot samkvæmt landslögum. Til að fá skorið úr um hvort lögbrot er þess eðlis að þagnarréttur í stjórnslumáli verði virkur verður þannig fyrst og fremst að líta til þess hvort um ræðir brot á reglum sem hafa almennt gildi og hvert er eðli, markmið og umfang stjórnsluviðurlaganna. Í 2. mgr. ákvæðisins er svo nánar afmarkað hvaða stjórnsluviðurlög geta fallið undir þetta eins og nánar verður vikið að hér á eftir.

Ekki er reynt að fastsetja í ákvæðinu við hvaða tímamark þagnarréttur vaknar en örðugt er að slá því föstu eftir ákveðnum mælikvarða. Stjórnvald hefur því svigrúm til að meta hvenær skilyrði ákvæðisins eru uppfyllt þannig að rétturinn verði virkur. Stjórnslumál kann þannig að taka þá stefnu að rökstuddur grunur vakni um að maður hafi gerst sekur um lögbrot, þótt sá grunur hafi ekki verið uppi á fyrstu stigum þess. Þegar rætt er um „rökstuddan grun“ er miðað við að grunur stjórnvalds sé orðinn sterkur gagnvart tilteknum einstaklingi í stjórnslumáli. Miðað er við að til staðar séu aðstæður eða sönnunargögn sem bendi til sektar hans og að rannsókn beinist að honum sérstaklega en ekki stærri hópi manna. Þegar svo er ber stjórnvaldi að benda þeim grunaða á rétt sinn til þess að tjá sig ekki og verður að vera ótvírætt að hann hafi fengið slíkar leiðbeiningar. Einstaklingur getur hins vegar ákveðið að nýta sér ekki þagnarrétt sinn og bæði tjáð sig og afhent gögn í stjórnslumáli sem kann að ljúka með stjórnsluviðurlögum. Við þær aðstæður telst ekki brotið gegn þagnarrétti hans.

Þá telst ekki brotið gegn þagnarréttinum ef hægt er að útiloka að svör við spurningum sem beint er til einstaklings eða gögn sem honum er skylt að afhenda geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans. Sem dæmi má nefna að manni yrði talið skylt að veita upplýsingar um nafn sitt og heimilisfang.

Ákvæðinu er ekki ætlað að taka til réttinda annarra einstaklinga en þeirra sem eru aðilar að stjórnslumáli. Því hefur maður ekki rétt til að neita að svara spurningum eða afhenda gögn með vísan til þess að uppi sé rökstuddur grunur um lögbrot þriðja manns og upplýsingar eða gögn kunni að fella sök á hann.

Þótt fyrirsögn greinarinnar vísi til þagnarréttar ber að hafa í huga að rétturinn er víðtækari en að neita að gefa munnlegar upplýsingar. Hann tekur einnig til réttarins til að þurfa ekki að afhenda gögn eða ljá atbeina sinn að öðru leyti við rannsókn máls sem getur felst sök á mann. Sá sem er grunaður um lögbrot í skilningi ákvæðisins verður því ekki þvingaður til þess að veita upplýsingar eða afhenda gögn. Það breytir þó ekki heimildum sem lög veita til þess að afla gagna með þvingunaraðgerðum þar sem ekki er þörf á atbeina hins grunaða eins og á til dæmis við um húsleit og haldlagningu gagna sem finnast við slíka leit. Þá er ákvæðinu ekki ætlað að leysa einstakling undan lögmælti skyldu til að veita stjórnvaldi aðgang að húsnæði eða hirslum í fyrirtækjum. Það sem mestu skiptir og ákvæðið stefnir að er að einstaklingi verður ekki gert skylt að ljá atbeina sinni til rannsóknarinnar með virkum hætti þegar rökstuddur grunur leikur á að hann hafi gerst sekur um lögbrot.

Í 2. mgr. ákvæðisins er nánar afmarkað hvenær þagnarrétturinn verður virkur með hliðsjón af þeim stjórnsluviðurlögum sem koma til álita. Eru hér taldar algengustu tegundir stjórnsluviðurlaga í tilefni af lögbroti en það eru stjórnvaldssektir, álag, svipting réttinda, og afturköllun leyfis. Þá eru mál sem lýkur með slíkum viðurlögum líklegust til að samrýmast túlkun Mannréttindadómstóls Evrópu á 1. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmálans um málalok sem leiða til þess að maður teljist borinn sök um refsivert brot í skilningi ákvæðisins. Aðrar tegundir stjórnsluviðurlaga sem mælt er fyrir um í lögum eru viðurlög á borð

við áminningu, upptaka ólögmeats ávinnings og birting á nafni þeirra sætt hafa stjórnsluviðurlögum. Þar sem viðurlög af þessum toga eru annars eðlis en þau sem talin eru upp í 2. mgr. gilda ekki sömu sjónarmið um þörf á því að þagnarréttar sé gætt.

Um c-lið (43. gr.).

Til þess að koma í veg fyrir að stjórnsluviðurlögum verði beitt á óréttlátan hátt er lagt til að svipað ákvæði verði lögfest um heimild stjórnvalda til að fella niður þegar sérstaklega stendur á og fram kemur í 2. mgr. 113. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála.

Um d-lið (44. gr.).

Álitamál hefur verið flokka beri ákvörðun eftirlitsstofnunar um að kæra mál til lögreglu sem stjórnvaldsákvörðun eða ákvörðun um málsmeðferð. Það sem mælir með því að slíkar ákvarðanir teljist ekki til stjórnvaldsákvörðana er að í ákvörðun um að kæra mál til lögreglu felst ekki efnisákvörðun sem bindur enda á málið, heldur er því vísað til annars stjórnvalds til þess að leiða málið til lykta annaðhvort með niðurfellingu eða útgáfu ákæru þar sem það kemur þá í hlut dómara að leggja dóm á málið. Væru slíkar ákvarðanir flokkaðar sem stjórnvaldsákvörðanir hefði það m.a. þær afleiðingar að málsaðili ætti rétt á því að tjá sig sérstaklega um það hvort kæra bæri málið til lögreglu og fá aðgang að öllum gögnum máls á því stigi. Þar sem slíkt tefur mál og getur í sumum tilvikum spillt rannsókn lögreglu á málinu er talið rétt að taka af skarið um að ákvæði IV.–VII. kafla stjórnslulaga gildi ekki um ákvarðanir eftirlitsstofnunar um að kæra mál til lögreglu.

Um e-lið (45. gr.).

Meginreglan er sú að dómstólar eru bærir til að dæma um *gildi* stjórnvaldsákvörðana en hafa ekki valdheimildir til þess að taka *nýja ákvörðun* í staðinn, sbr. t.d. Ólafur Jóhannesson: Stjórnarfarsréttur, 1. útg., Reykjavík 1955, bls. 328–330. Krafa um ógildinguna ákvörðunar um stjórnsluviðurlög í máli fellur því innan valdheimilda dómstóla að uppfylltum réttarfarskilryðum. Meginreglan er á hinn bóginn sú að dómstólar eru ekki bærir til að dæma um kröfu um breytt efni stjórnvaldsákvörðunar, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar, H 1999:1404. Á hinn bóginn er ljóst að samkvæmt t.d. forsendum dóms Hæstaréttar, H 2003:3698, að undantekningar kunna að vera til frá þessari meginreglu. Í málinu voru að mati réttarins aftur á móti engin efni til þess að víkja frá þeirri meginreglu. Þar sem mjög fáir dómar hafa gengið sem að þessu álitaefni lúta ríkir réttaróvissa um efnislega afmörkun þessarar undantekningar.

Réttaröryggissjónarmið mæla eindregið með því að málsaðila, sem á hafa verið lögð stjórnsluviðurlög, sé búið það úrræði að geta höfðað mál og borið slíka ákvörðun undir dómstóla ekki einvörðungu til ógildingar heldur einnig til breytinga standi efni til þess. Með því er réttarstaða málsaðila gerð lík því og að hann hefði verið ákærður fyrir lögbrotið og dómstólum falið að dæma um sekt eða sakleysi hans og refsingu við því reynist hann sannur að sök. Kostnaðar- og skilvirknissjónarmið mæla eindregið með því að fela dómstólum það vald að geta lokið slíkum málum með breytingu stjórnsluviðurlaga í samræmi við kröfur aðila, þar sem efnisrök standa til þess, í stað þess að hafa einungis það vald að fella ákvörðunina úr gildi. Í síðarnefnda tilvikinu getur málið byrjað á nýjan leik hjá stjórnvöldum og gengið eftir atvikum enn á ný til dóms. Við þessar aðstæður eiga kostnaðar- og skilvirknissjónarmiðin bæði við um hagsmuni málsaðila sem og hagsmuni hins opinbera af því að máli ljúki hjá dómstólunum en haldi ekki áfram hjá stjórnvöldum með allri þeirri fyrirhöfn og kostnaði sem það veldur. Í þessu sambandi má einnig nefna að ákvæði 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmálans verndar rétt manna til þess að fá meðferð máls síns og dómsniðurstöðu innan hæfilegs tíma.

Á grundvelli framangreindra sjónarmiða er lagt til að tekin verði upp í lög heimild fyrir dómstóla til að dæma um fjárhæðir stjórnsýsluviðurlaga í samræmi við kröfur aðila málsins allt eftir því sem efni standa til.

Rétt er að taka fram að það er ekki óþekkt að dómstólum sé fengið vald til þess að breyta ákvörðunum stjórnvalda þegar breytingin felst eingöngu í breytingu á fjárhæðum. Þannig hafa t.d. þýskir stjórnsýsludómstólar heimild til þess að dæma um breytingu á fjárhæð sem ákveðin hefur verið með stjórnvaldsákvörðun á grundvelli 2. mgr. 113. gr. „Verwaltungsgerichtsordnung“ nr. 17/1960. Þá hefur dómstóll Evrópusambandsins ótakmarkaða endurskoðunarheimild í málum er varða stjórnsýsluviðurlög, svo sem sektir og févítí, sbr. 229. gr. Rómarsamningsins, enda sé svo skýrlega fyrir mælt í þeirri reglugerð þar sem mælt er fyrir um stjórnsýsluviðurlögin. Er þá átt við að dómstóllinn megi ekki aðeins prófa lögmæti tiltekinnar ákvörðunar heldur hafi einnig heimild til þess að taka aðra ákvörðun í staðinn og eftir atvikum ákveða skaðabætur.

Um 2. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 3. gr.

Eins og fram kom í almennum athugasemdum stefnir frumvarpið að því að setja almenna reglu í stjórnsýslulög um rétt einstaklinga til að fella ekki á sig sök við meðferð stjórnsýslumáls. Á 133. löggjafarþingi var samþykkt frumvarp sem varð að lögum nr. 55 frá 27. mars 2007, sem höfðu það markmið að tryggja þennan rétt sérstaklega við ákvörðun stjórnsýsluviðurlaga við brotum á fjármálamarkaði. Var bætt ákvæði inni í nokkur lög sem gilda á fjármálamarkaði og talin eru í 3. gr. frumvarps þessa, með vísan til þess að á meðan ekki væri í stjórnsýslulögum almennt ákvæði um rétt einstaklings til að fella ekki sök á sjálfan sig við rannsókn á stjórnsýslustigi hjá Fjármálaeftirlitinu væri æskilegt að lögfesta inntak réttarins í sérlögum á sviði fjármálamarkaðar. Ákvæðin sem bættust inn í fyrrgreind lög eru samhljóða því sem lagt er til í 1. mgr. b-liðar 1. gr. frumvarpsins.

Í ljósi hinnar almennu reglu sem lögð er til í frumvarpi þessu um þagnarrétt við meðferð stjórnsýslumála er ekki lengur þörf á að tilgreina hann í sérlögum á sviði fjármálamarkaðar. Því er lagt til að fyrrgreind ákvæði verði felld niður. Með sama hætti er lagt til að felld verði úr lögum ákvæði sem eru samhljóða d-lið 1. gr. frumvarpsins til þess að koma í veg fyrir að sama ákvæðið sé að óþörfu margendurtekið í lögum.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á stjórnsýslulögum, nr. 37/1993, með síðari breytingum.

Frumvarpið mælir fyrir um aukið réttaröryggi borgaranna í stjórnsýslumálum sem lokið geta með álagningu stjórnsýsluviðurlaga eða kæru til lögreglu eða þegar teknar eru ákvarðanir um að beita stjórnsýsluviðurlögum.

Ekki verður séð að frumvarpið, verði það óbreytt að lögum, hafi í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð.

