

Alþingi
Erindi nr. P 133/1520
komudagur 7.3.2007

MEMO

Til: Efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis
Frá: Helgi Magnús Gunnarsson saksóknari efnahagsbrota
Dags: 07.03.2007

Varðar frumvarp til breytinga á samkeppnislögum 522 mál.

Helstu atriði.

- Verði saknæmisskilyrði ákveðin í samkeppnislögum stórfellt gáleysi og ásetningur í stað einfalds gáleysis og ásetnings verður sönnun samkeppnisbrota einstaklinga til muna erfiðari. Það mun leiða til minni réfinga og takmarkaðara varnaðaráhrifa.
- Það kemur vart til greina að Samkeppniseftirlitið kæri menn til lögreglu vegna einfalldra gáleysisbrota eingöngu enda eru slík brot almennt ekki stórfelld.
- Nauðsynlegt er að kveða á um saknæmisskilyrðin í lagatextanum.
- Breytingin mun hafa áhrif í s.k. olíumáli einnig þannig að erfiðara verði að sanna sök í því refsímáli komi til efnismeðferðar þess fyrir dómi.
- Lagst er gegn breytingunni.

Á fundi í efnahags- og viðskiptanefnd sem haldinn var kl. 8:30 miðvikudaginn 7. mars 2007 var fjallað var um frumvarp til breytinga á samkeppnislögum 522 mál. Á fundi nefndarinnar voru rædd hugsanleg áhrif þess að huglæg skilyrði refsíabyrgðar einstaklinga yrðu bundin við ásetning og stórfellt gáleysi í stað ásetnings og einfalds gáleysis eins og lagt var upp með samkvæmt frumvarpstextanum.

Atriði varðandi sönnun.

Refsíabyrgð samanstendur af tveimur þáttum þ.e. huglægum og hlutlægum. Hlutlæg skilyrði refsíabyrgðar gera kröfu um að hegðun sé lýst refsiverð í lögum. Huglæg skilyrði varða afstöðu sakbornings til hinnar hlutlægu hegðunar. Í einföldu máli getur komið upp að maður hafi sýnt af sér þá hegðun sem lýst er refsiverð í refsíákvæði laga en hann hafi gert það af gáleysi, eða ekki takist að sanna annað, meðan huglægu skilyrði refsíabyrgðarinnar eru ásetningur. Manni verður þá ekki refsáð fyrir tiltekna hegðun vegna þess að huglæg skilyrði refsíabyrgðarinnar skortir.

Í refsímálum getur verið vandi að sýna fram á huglæga afstöðu manns sérstaklega þegar langt er um liðið og sönnunargögn eru af skornum skammti, þessi er raunin í samkeppnismálum. Er þekkt að þeir sem fremja samkeppnisbrot leggja á sig vinnu til að leyna brotunum með því að nota styttingar og dulnefni t.d. í fundargerðum og tölvupóstum um það sem raunverulega fer fram. Þessi hluti sönnunarfærslunnar varðar einkum hlutlæga hlið refsíabyrgðarinnar að sýna fram á að refsiverð hegðun hafi í raun verið höfð uppi, en einnig huglæga afstöðu þar sem hana verður almennt að meta á grundvelli fyrirliggjandi sönnunargagna eins og þá hlutlægu. Í sérrefsilögum er almenna reglan sú að saknæmisskilyrði refsíabyrgðar eru gáleysi eða ásetningur (stórfellt gáleysi

liggur þar á milli og þarf ekki að nefna sérstaklega). Ástæða þess að refsíabyrgð er gjarnan bundin einföldu gáleysi í stað stórfellds er að það einfaldar sönnun brota og þar með að framfylgja refsíákvæðum. Sem dæmi má nefna að aki maður gegn rauðu ljósi er sýnu einfaldara að sanna að hann hafi í það minnsta gert það af gáleysi en erfiðara að sanna að hann hafi gert það af ásetningi. Með þessu næst betur það markmið að láta hegðunarreglurnar hafa uppeldisgildi og leiða til bættrar hegðunar þar sem betri árangur næst í að upplýsa brot og koma fram refsingum. Á þetta við um samkeppnisbrot jafnt og um umferðarreglur.

Samráðsbrot samanstanda oftast af endurteknum samskiptum þar sem fyrirtæki hafa uppi samstilltar aðgerðir, þ.e. skiptast á upplýsingum um verð og hegðun þeirra á markaði, eða samingum sem hafa að markmiði að takmarka samkeppni. Saksóknari efnahagsbrota telur að þegar Samkeppniseftirlit metur hvort kæra eigi mál til lögreglu verði alltaf litið til þess hvort líklegt sé að brot séu framin af ásetningi frekar en gáleysi og hvort um endurtekna hegðun er að ræða yfir lengra tímabil. Þau mál sem þannig berast lögreglu með kæru vörðuðu því endurtekin samkeppnisbrot þar sem í það minnsta er hægt að leiða líkum að því að nokkur hluti brotanna sé framin af ásetningi. Ef farin yrði sú leið í samkeppnislögum að binda huglæg skilyrði refsíabyrgðar við stórfellt gáleysi eða ásetning mundi án efa verða erfiðara að sanna refsilagabrot starfsmanna fyrirtækjanna. Áhrif þessa yrðu einkum þau að það sakarefni sem tækist að sanna svo að leitt gæti til ákæru yrði í það minnsta verri en ella.

Almennt er það svo að framkvæmdastjórar hlutafélaga sem og fyrirsvarsmenn annarra fyrirtækja bera refsíabyrgð vegna brota sem þeir standa fyrir og framin eru í rekstri þess fyrirtækis sem þeir stjórna. Þessi ábyrgð er byggð á sök en ekki hlutlægri ábyrgð. Verður þá í refsímáli að sanna að þeir hafi gefið bein fyrirmæli um t.d. samkeppnisbrot eða hafi í það minnsta mátt verið það ljóst að slíkt ætti sér stað og látið það viðgangast. Í fyrria tilvikinu er hægt að sýna fram á ásetning en í því síðara e.t.v. eingöngu einfalt gáleysi. Í einstökum tilfellum getur verið að fyrirsvarsaðurinn geti gert það líklegt að honum hafi ekki verið kunnugt um hegðun einstakra undirmanna sinna sem hafa haft uppi ólöglegt samráð og því sé ekki hægt að sýna fram á ásetning viðkomandi til brota. Augljóst er að slík sönnunarfærsla er mjög erfið.

Verða hrein gáleysisbrot kærð til lögreglu

Saksóknari efnahagsbrota telur ekki koma til greina að Samkeppniseftirlitið kæri til lögreglu mál þar sem meint brot varða eingöngu atvik eitt eða fleiri sem bersýnilega eru framin af gáleysi. Það eru ekki alvarlegu málinu heldur þau þar sem brot hafa verið framin af ásetningi endurtekið yfir lengri tíma. Þrátt fyrir þetta mun alltaf verða einhver hluti samráðsbrota sem tekst sannað sé að brot séu framin af stórfelldu gáleysi en einföldu.

Mál vegna brota á samkeppnislögum hafa sérstöðu þar sem yfirleitt er nokkuð um liðið síðan brot voru framin, gögn eru af skornum skammti og framburðir vitna nýtast illa til sönnunar bæði vegna þess tíma sem er um liðin sem og vegna þess að samráðsbrot eru gjarnan framin með leynd. Samkeppnisbrot eru því erfiðari í sönnun en t.d. skattalaga og

tollalagabrot þar sem er gerð krafa um stórfellt gáleysi enda eru þau brot yfirleitt betur skjalfest en samkeppnisbrot.

Með vísan til framangreinds leggur saksóknari efnahagsbrota til að saknæmisskilyrði verði bundin við ásetning og gáleysi.

Framsetning saknæmiskrafna í lagatextanum

Lagt er til að farin verði sama leið og í frumvarpi til breytinga laga á fjármálamarkaði þar sem kveðið er á um saknæmisskilyrðin í lagatextanum. Eins og frumvarpið er úr garði gert byggir mat um það hvaða saknæmiskröfur eru gerðar á lögskýringarreglu sem gengur út á það að þegar ekkert er tekið fram um það í sérrefsilögum hver saknæmisskilyrði eru nægi gáleysi. Byggir niðurstaða þessa á gagnályktun frá 18. gr. almennra hegningarlaga. Getur þetta leitt til þess að dómstólar eða aðrir, sem líta til reglunnar um að allan vafa skuli skýra sakborningi í vil, fari að túlka textann þannig að hann vísi til ásetnings. Með þessu yrði tekin af allur vafi.

Möguleg áhrif á s.k. olímál og sönnun þess fyrir dómi

Samkvæmt 2. gr. almennra hegningarlaga skal dæma eftir þeim lögum sem í gildi eru þegar dómur gengur. Komi til sakfellingar í s.k. olífumáli sem nú sætir ákærumeðferð fyrir dómstólum mun án efa vera hætt á að heldur verr gangi um sönnun sakar í því máli. Ástæða þess er að eftir núgildandi lögum er einfalt gáleysi nægjanlegt til að menn sæti refsíabýrgð, en ef breytingar sem gera ráð fyrir stórfelldu gáleysi verða að lögum gildir það um meðferð olífumálsins einnig.

Helgi Magnús Gunnarsson saksóknari efnahagsbrota