



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Nefndasvið Alþingis
b.t. allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 26. febrúar 2014
Tilv.: 1402002

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um skýrslu innanríkisráðherra um skipulag og tilhögun rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum, 283. mál

Samkeppniseftirlitið vísar til tölvupósts frá allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis þar sem óskað er umsagnar um skýrslu innanríkisráðherra um skipulag og tilhögun rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum, 283. mál, sem lögð var fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013-2014 (hér eftir skýrslan). Þá er einnig vísað til bréfs Samkeppniseftirlitsins dags. 19. mars 2012 þar sem fram komu svör við upplýsingabeiðni sérfræðingahóps um endurskoðun á efnahagsbrotamálum en bréfið er jafnframt eitt af fylgiskjölum skýrslunnar. Almennur frestur til að skila inn umsögn var veittur til 24. febrúar 2014. Hefur Samkeppniseftirlitið kynnt sér efni skýrslunnar og vill leggja fram eftirfarandi athugasemdir vegna þess.

Umboð nefndarinnar sem vann framangreinda skýrslu snéri fyrst og fremst að því að kanna hugsanlega sameiningu þeirra verkefna lögreglu og annarra stofnana sem hafa með höndum rannsóknir efnahagsbrota. Takmarkast umsögn Samkeppniseftirlitsins einnig við framangreint. Þá takmarkast umfjöllunin jafnframt við þau atriði sem snúa sérstaklega að Samkeppniseftirlitinu.

I. Helstu niðurstöður skýrslunnar, kafli 1.4

Í helstu niðurstöðum skýrslunnar kemur fram að þótt það hefði ýmsa kosti að rannsaka efnahagsbrotamál frá upphafi til enda hjá sömu stofnun væri í flestum tilvikum hagfelldara að eftirlit á einstökum sérsviðum og frumrannsókn efnahagsbrota á sama sviði heyrði undir sömu stofnun. Því leggur nefndin til að Samkeppniseftirlitið og Fjármálaeftirlitið annist áfram frumrannsókn þeirra mála sem þar eru rannsökuð og síðan send lögreglu á grundvelli kæru. Er það í samræmi við þær reglur sem nú gilda um framkvæmd samkeppnislaga. Hins vegar telur nefndin rétt að huga að því að formbinda í lögum sameiginlega rannsókn eftirlitsstofnana og lögreglu vegna alvarlegri brota sem



varðað geta fangelsisrefsingu svo unnt sé að tryggja sönnunargögn með húsleitum í upphafi rannsóknar og framkvæma skýrslutökur af sakborningum og vitnum svo þeir geti síður samræmt framburði sína.

Samkeppniseftirlitið er sammála þessum niðurstöðum nefndarinnar og telur mikilvægt að sú sérhæfða þekking sem byggst hefur upp hjá Samkeppniseftirlitinu í rannsóknum vegna mögulegra brota á samkeppnislögum nýtist með það að markmiði að skapa heildaryfirsýn yfir málaflokkinn. Þá er einnig mikilvægt að sú sérfræðiþekking starfsmanna Samkeppniseftirlitsins nýtist sem best við rannsókn alvarlegri efnahagsbrotamála á sviði samkeppnismála sem rannsökuð eru af hálfu lögreglu.

Samkeppniseftirlitið starfar á afmörkuðu réttarsviði þar sem stjórnsluviðurlög hafa almennt gefist vel. Einungis hluti brota á samkeppnislögum varðar fangelsisrefsingu. Þá liggur fyrir að fyrirkomulag þessara mála hefur verið endurskoðað nýlega og í kjölfarið voru gerðar breytingar á samkeppnislögum með lögum nr. 52/2007. Fólu þær breytingar í sér mikilsverða réttarbót því með þeim er skýrt kveðið á um hvaða brot sæti refsingu og hvaða brot varði stjórnvaldssektum. Jafnframt er kveðið skýrt á um verkaskiptingu Samkeppniseftirlitsins og lögreglu og ákærvalds, en um leið mælt fyrir um greið upplýsingaskipti milli þessara aðila. Gera lögin ráð fyrir nánú samstarfi, annars vegar vegna rannsóknar á brotum fyrirtækja og hins vegar á hugsanlegri refsiverðri háttsemi einstaklinga. Hafa framangreindar breytingar gefist vel að því marki sem reynsla er komin á þær. Er núgildandi fyrirkomulag til þess fallið að tryggja skilvirkni og viðunandi varnaðaráhrif, samhliða því að stuðla að fullnægjandi réttaröryggi fyrir þá sem í hlut eiga. Þá virðast niðurstöður umræddrar skýrslu benda til þess að það fyrirkomulag sem komið hefur verið á varðandi rannsókn alvarlegri samkeppnislaga brota megi að einhverju leyti nota til fyrirmyndar varðandi fyrirkomulag rannsókna annarra alvarlegra efnahagsbrota.

Umræddar úrbætur byggja á ítarlegri greiningu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum sem skilaði skýrslu um efnið þann 12. október 2006. Við tillögur sínar um viðurlög við samkeppnislaga brotum lagði nefndin áherslu á varnaðaráhrif viðurlaga, skilvirkni og góða nýtingu sérfræðiþekkingar. Í áðurnefndu bréfi Samkeppniseftirlitsins dags. 19. mars 2012 kemur jafnframt fram að vandséð er að unnt sé að koma á öðru fyrirkomulagi sem hefur þessi markmið að leiðarljósi og tryggir um leið fullnægjandi framkvæmd samkeppnislaga í alþjóðlegum samanburði.

II. Tillögur nefndarinnar, kafli 1.5

Tillögur nefndarinnar eru settar fram í kafla 1.5 og er skipt í tvennt. Annars vegar eru tillögur að breyttri stofnanaskipan á sviði rannsókna og ákærvalds í skattalaga- og efnahagsbrotamálum. Hins vegar eru ýmsar almennari tillögur nefndarinnar sem nefndin telur til þess fallnar að stuðla að aukinni skilvirkni á þessu sviði. Einungis síðari hluti tillagna hefur möguleg áhrif á starf Samkeppniseftirlitsins og mun umfjöllun hér því takmarkast við þær. Í því tilliti eru lagðar fram eftirfarandi tillögur, en athugasemdir Samkeppniseftirlitsins má finna fyrir neðan þær tillögur eftir því sem við á:



1. *Málsmeðferð við rannsókn hjá eftirlitsaðilum verði samræmd eins og kostur er.*
 - Mikilvægt er að vandað verði til lagasetningar hvað þetta atriði varðar og samvinna verði höfð við viðkomandi eftirlitsaðila varðandi breytingar á málsmeðferð. Vísast til þeirrar umfjöllunar hér að framan hvað það varðar.
2. *Lagaákvæði um hámark lögreglustjóresekta og stjórnsýslusekta á hinum ýmsu sviðum löggjafar um efnahagsbrot verði tekin til endurskoðunar og samræmingar í þeim tilgangi að þau taki meira tillit til eðlis og alvarleika brota og stuðli betur að þeim varnaðaráhrifum sem þeim er ætlað að hafa.*
 - Samkvæmt umfjöllun í skýrslunni skera samkeppnislög sig nokkuð úr þegar kemur að fjárhæð sekta þar sem hámark sekta er töluvert hærra en annarra aðila sem hafa sektarheimildir vegna efnahagsbrota. Hefur Samkeppniseftirlitið áður fjallað um varnaðaráhrif hárra stjórnvaldssekta og vill áréttta mikilvægi þess að samræming feli ekki í sér lækkun sektarheimilda eftirlitsins. Hafa ber hér í huga að við ákvörðun viðurlaga hefur Samkeppniseftirlitið sérstaka hliðsjón af beitingu hliðstæðra viðurlaga í Evrópu, enda er Samkeppniseftirlitinu ætlað að beita samkeppnisreglum EES-samningsins, samhliða ákvæðum samkeppnislaga varðandi atvinnustarfsemi innanlands.
3. *Skerpt verði á lagafyrirmælum um samvinnu og samstarf eftirlits- og rannsóknaraðila og lögreglu þannig að lögregla og ákærvald geti komi að málum allt frá fyrstu stigum.*
 - Vísað er til umfjöllunar í kaflanum hér að framan, þ.e. um helstu niðurstöður skýrslunnar. Samkeppniseftirlitið lítur svo á að það fyrirkomulag sem kveðið er á um í samkeppnislögum tryggi samvinnu og samstarf af þessu tagi. Framkvæmd laganna hefur og verið með þeim hætti.
4. *Kannað verði hvort unnt sé að formbinda í lögum sameiginlegar rannsóknir lögreglu og stofnana, sem fara með frumrannsókn efnahagsbrota, þegar um er að ræða rannsókn flókinna og umfangsmikilla efnahagsbrota sem fangelsisrefsing er lögð við.*
 - Vísað er til umfjöllunar í kaflanum hér að framan, þ.e. um helstu niðurstöður skýrslunnar.
5. *Í þeim tilvikum sem grunur um efnahagsbrot er til frumrannsóknar hjá einu embætti en málið síðan sent til frekari rannsóknar hjá öðru embætti verði litið á rannsókn mála sem samfellu frá upphafi til enda og spornað við tvíverknaði eins og frekar er kostur.*
 - Í skýrslunni kemur fram að með því að rannsóknir efnahagsbrota séu á höndum margra stofnana geti grunur um brot í starfsemi sama aðila verið til rannsóknar á sama tíma hjá fleiri en einni stofnun án þess að vitneskja berist um það milli stofnana. Rétt er að áréttta að í tilfelli samkeppnisreglna er engin hætta á slíkri skörun, þá þegar af þeirri ástæðu að brot á samkeppnislögum verða ekki rannsökuð af hálfu embættis sérstaks saksóknara nema að undangenginni kæru frá Samkeppniseftirlitinu. Við kæru færast rannsókn á samráðsbrotum einstaklinga alfarið til embættis



sérstaks saksóknara en Samkeppniseftirlitið heldur áfram rannsókn á brotum viðkomandi fyrirtækja. Að framkominni slíkri kæru leyfa samkeppnislögin samvinnu milli Samkeppniseftirlitsins og sérstaks saksóknara við rannsókn annars vegar stjórnsýslumálsins gagnvart fyrirtækjum og hins vegar sakamálsins gagnvart einstaklingum. Þar sem mál af þessum toga er eðli málsins samkvæmt mjög skyld og varða sömu atvik er unnt með slíkri samvinnu að vinna gegn tvíverknaði og hámarka nýtingu starfskrafta. Þá ber að líta til þess að viðurkennt er að ólögmætt samráð um verð o.fl. hefur í för með sér mikinn skaða fyrir samfélagið og jafnan eru brot af þessum toga framin í leynd. Þessi samvinna milli Samkeppniseftirlitsins og sérstaks saksóknara, sem samkeppnislög heimila, stuðlar að öflugari réttvörslu og þar með skilvirkari upprætingu mjög alvarlegra efnahagsbrota. Nefndin bendir einnig á mikilvægi þess að við þjálfun starfsmanna eftirlitsstofnana og þeirra sem annast lögreglurannsóknir verði lögð áhersla á að starfsmenn hafi vakandi auga með hvers kyns lögbrotum þótt ekki heyri undir þá að rannsaka. Jafnframt sé mikilvægt að festa í lög skyldu til að koma slíkum grun á framfæri við lögreglu eða eftir atvikum viðkomandi eftirlitsstofnun (bls. 64 í skýrslu). Taka má undir þessa ábendingu.

6. *Sérfræðipækking verði betur nýtt með því að sérfræðingar eftirlits- og rannsóknarstofnunar geti starfað áfram að rannsókn þótt lögregla hafi tekið yfir forræði á rannsókn máls.*
 - Mikilvægi þess að nýta áfram sérfræðipækkingu Samkeppniseftirlitsins við rannsókn brota af hálfu sérstaks saksóknara leiðir af sjálfu sér, þar sem Samkeppniseftirlitið heldur alla jafnan áfram rannsókn brota fyrirtækis á samkeppnislögum. Það leiðir því að eðli máls að náíð samstarf myndast milli sérstaks saksóknara og Samkeppniseftirlitsins.
7. *Gerðar verði ráðstafanir í löggjöf og réttarframkvæmd til að tryggja að ákvörðun um farveg rannsókna, þ.m.t. eftir hvaða málsmeðferðarreglum mál er rannsakað og af hvaða stofnun, verði tekin eins snemma í rannsóknarferlinu og unnt er.*
 - Samkeppniseftirlitið lítur svo á að hugað hafi verið að þessu við endurskoðun viðurlagaákvæða samkeppnislaga, sem urðu að lögum árið 2007.
8. *Skoðað verði hvort rétt sé að fela ríkissaksóknara eftirlit og íhlutunarrétt með málsmeðferð eftirlitsaðila hvað varðar rannsóknir efnahagsbrota, ákvörðunum um hvort máli skuli vísað til lögreglu og ákvörðun viðurlaga.*
 - Í skýrslunni kemur fram að nefndin telji að skoða verði hvort ríkissaksóknara verði fengin heimild til að endurskoða ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins og Samkeppniseftirlitsins um að vísa málum ekki til lögreglu, þ.e. svipað eftirlitsvald með þeim ákvörðunum og hann hefur nú með ákvörðunum lægra settra ákæranda og að vissu leyti með sektarákvörðunum sem aðilar gangast undir hjá skattrannsóknarstjóra. (bls. 63 í skýrslu. Samkeppniseftirlitið vill í þessu sambandi benda á að mikilvægur þáttur í framkvæmd samkeppnislaga eru svokallaðar lækkunar- og niðurfellingarreglur (e. leniency), en í þeim felst að fyrirtæki sem stíga



fram og greina frá þátttöku sinni í ólögmætu samráði, geti fengið stjórnvaldssektir felldar niður. Með sama hætti geti einstaklingar (þ.e. stjórnendur og starfsmenn fyrirtækja) komist hjá kærui til sérstaks saksóknara. Að því er varðar refsiverð brot, er sérstaklega kveðið á um þetta í 3. mgr. 42. gr. samkeppnislaga, en samkvæmt ákvæðinu getur Samkeppniseftirlitið ákveðið að kæra ekki einstakling til lögreglu 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 fórum sínum. Þessi heimild er mikilvægur liður í því að uppræta ólögmætt samráð sem samkvæmt eðli sínu fer alla jafnan mjög leynt. Byggja niðurfellingarreglur á einföldu hagsmunamati. Sökum hins mikla skaða sem stafar af ólögmætu samráði er mikilvægara fyrir samfélagið að uppræta það en að allir þáttakendur í því hljóti makleg málagjöld. Eru reglur af þessum toga áhrifaríkasta tækið til þess að uppræta samráðsbrot og eru þær taldar nauðsynleg forsenda þess að framkvæmd samkeppnisreglna uppfylli alþjóðleg viðmið. Frumforsenda fyrir virkni niðurfellinga er að fyrirtæki og stjórnendur þeirra hafi vissu fyrir því að stígi þau fram og upplýsi um samráð muni þau skilyrðislaust njóta niðurfellingu viðurlaga. Reynslan erlendis sýnir að án slíkrar vissu stíga fyrirtæki mun síður fram. Afar mikilvægt er því að ekki séu sett ákvæði í lög sem raska núverandi fyrirkomulagi samkeppnislaga að þessu leyti.

9. *Komið verði á fót deild eða skrifstofu hjá nýrri efnahagsbrotastofnun sem hafi það hlutverk að annast endurheimt ólögmæts ávinnings af brotastarfsemi, þ.á m. efnahagsbrotum, skattalagabrotum og brotum gegn almannatryggingalöggjöf en einnig fíkniefnabrotum og annarri skipulagðri glæpastarfsemi. Þessi deild vinni með öllum þeim stofnunum sem fást við rannsókn hagnaðarbrotu og leggi til sérþekkingu við að hafa uppi á ólögmætum ávinningi og endurheimta hann, þ.á m. í samstarfi við samsvarandi stofnanir í öðrum löndum og alþjóðleg tengslanet.*
 - Engar athugasemdir.
10. *Peningaþvættisskrifstofa verði færð frá ríkislögreglustjóranum til nýrrar efnahagsbrotastofnunar.*
 - Engar athugasemdir.
11. *Komið verði á með lögum, samráðshópi forstöðumanna stofnana og embætta sem fara að einhverju leyti með eftirlit og/eða rannsókn og eftir atvikum saksókn efnahagsbrota svo og rannsókn skipulagðrar glæpastarfsemi í þeim tilgangi að fá á einum stað yfirsýn yfir þessa brotaflokka og skipuleggja og samræma aðgerðir til að upplýsa þau og uppræta svo og að endurheimta ólögmætan ávinning af slíkri starfsemi.*
 - Samkeppniseftirlitið telur að slíkur samráðshópur gæti aukið skilvirkni í rannsókn alvarlegri efnahagsbrota og mögulega auðveldað rannsókn með aukinni yfirsýn.



Af framangreindum sjónarmiðum og athugasemdum er ljóst að Samkeppniseftirlitið telur að sú skipan á viðurlögum samkeppnislaga brota sem komið var á með breytingum á samkeppnilögum árið 2007, hafi gefist vel hingað til. Ekki sé ástæða til að gera breytingar á þeirri skipan, enda eru ekki gerðar tillögur um slíkar breytingar í skýrslunni. Á þessu stigi tekur Samkeppniseftirlitið ekki afstöðu til skýrslunnar, umfram það sem hér er fram komið, en áskilur sér rétt til að koma fram frekari athugasemdum eftir því sem tilefni verður til.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Sonja Bjarnadóttir