

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið  
Sölfhólsgrötu 7  
101 Reykjavík

[srn@srn.is](mailto:srn@srn.is)

5. febrúar 2019

**Mál: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraða fjarskiptaneta, S-256/2018.**

Samtök atvinnulífsins sendu með bréfi dagsettu 15. janúar 2018 ráðuneytinu almenn sjónarmið vegna innleiðingar reglugerðar ESB nr. 2014/61 og eru þau sjónarmið enn í fullu gildi.

Samtökin hafa nú hins vegar áhyggjur af 12. gr. frumvarpsdraganna þ.e. þeim þætti er varðar beitingu stjórnvaldssekta sem viðurlög við meintum brotum á fyrirhuguðum lögum. Samtökin hafa áður sent hliðstæðar umsagnir þar sem ætlunin er að veita eftirlitsstofnunum heimildir til að leggja á stjórnvaldssektir.

Beiting stjórnvaldssekta er íþyngjandi ákvörðun af hálfu stjórnvalds. Samkvæmt meðalhófsreglu stjórnsýslulaga (12. gr.) skal stjórnvald aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti og er í ákvæðinu sérstaklega tekið fram að það skuli gæta þess að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Refsikennd viðurlög, eins og stjórnvaldssektir sem frumvarpsdrögin fjalla um, og aðrar íþyngjandi ákvarðanir eru því neyðarúrræði stjórnvalda þegar aðrar leiðir hafa ekki borið viðunandi árangur. Stjórnvaldssektir eru því ekki hefðbundin eftirlitsúrræði heldur er þeim ætlað að koma í stað refsinga sem að öðrum kosti þyrfti að sækja til dómstóla. Lykilatriði er að ákvörðun um stjórnvaldssektir verði ætíð unnt að skjóta til dómstóla.

Í skýrslu nefndar forsætisráðherra til að fjalla um viðurlög við efnahagsbrotum og kom út á árinu 2006 er að finna almenna umfjöllun um verkefni eftirlitsaðila og heimildir þeirra til að leggja á stjórnsýsluviðurlög. Í skýrslunni segir m.a:

*„Mikilvægt er að rugla ekki saman stjórnsýsluviðurlögum og þvingunarúrræðum. Meginreglan er að stjórnvöld geta aðeins gripið til þvingunarúrræða til að knýja borgarana til að fara að lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða stjórnvaldsákvörðunum að þau hafi til þess skýra heimild í lögum. Þvingunarúrræðum stjórnvalda er skipt í tvo flokka. Annars vegar bein þvingunarúrræði sem ætlað er að þvinga fram þá athöfn eða athafnaleysi sem lög, almenn stjórnvaldsfyrirmæli eða stjórnvaldsákvörðun mælir fyrir um og málsaðili sinnir ekki, t.d. stöðvun ólögmætra framkvæmda, launum haldið eftir til greiðslu krafna og sjálfstökuúrræði stjórnvalda. Hins*

*vegar geta stjórnvöld beitt óbeinum þvingunarúrræðum, sem er ætlað að hafa áhrif á háttarni málsaðila þannig að hann láti af ólögætum athöfnum eða athafnaleysi. Sem dæmi um óbein þvingunarúrræði má nefna afturköllun stjórnvaldsákvörðunar og dagsektir.” Nefndin telur mikilvægt að tryggja viðunandi réttaröryggi og til þess þurfi „(1) fyrsta lagi að þar sem því verði komið við rannsaki almennt ekki sami starfsmaður mál og taki ákvörðun um hvort að lagðar skuli á stjórnvaldssektir. Í öðru lagi að vandað sé til rannsókna og allrar meðferðar slíkra mála hjá stjórnvöldum. Í þriðja lagi að aðili geti kært ákvörðun um stjórnvaldssektir til æðra stjórnvalds og/eða borið hana undir dómstóla, sem hafi fullar endurskoðunarheimildir í slíkum málum. Ennfremur er mikilvægt að unnt sé að bera ákvörðunina undir umboðsmann Alþingis”.*

<https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneytimedia/media/frettir/Skyrslanefndarumvidurlog.pdf>

Samtökin telja mikilvægt að reglur stjórnsýslunnar séu skýrar og eins mikill fyrirsjáanleiki og gegnsæi ríki um einstaka málaflokka og unnt er, sérstaklega þegar kemur að inngripum stjórnvalda. Fyrirtæki sem sæta eftirliti af hálfu stjórnvalds þurfa að vita til hvers sé ætlast af þeim, reglur þurfa að vera eins skýrar og unnt er og greinargóðar leiðbeiningar til staðar um hvernig eigi að uppfylla kröfur sem gerðar hverju sinni. Að sama skapi þurfa fyrirtæki að geta treyst því gripið sé fyrst til vægari úrræða og að vægari leiðir sem standa stjórnvaldi til boða til að hvetja fyrirtæki til bættrar hegðunar séu tæmdar áður en gripið er til sektarákvörðunar.

Samtök atvinnulífsins telja að reglur sem settar eru um framkvæmd og beitingu stjórnvaldssekta þurfi að uppfylla almennan tilgang með eftirlitsreglum. Eiga reglurnar að hafa eðlileg forvarnaráhrif og hvetja til að farið sé eftir settum reglum og brugðist við kröfum um úrbætur, ellegar hafi það neikvæðar afleiðingar fyrir fyrirtækið. Hins vegar eiga íþyngjandi ákvarðanir stjórnvalda aldrei að ganga lengra en brýna nauðsyn ber til að ná fram lögmætu markmiði. Því er nauðsynlegt að sektarákvörðun eigi sér ákveðinn aðdraganda, að aðvaranir séu gefnar og frestur til úrbóta, auk þess sem að andmælaréttur þarf að vera tryggður og virtur í raun.

Komi til þess að aðrar leiðir dugi ekki og leggja þurfi á sekt þá skuli ákvörðun fjárhæðar sektar í eðlilegu samhengi milli alvarleika brots og afleiðinga sem það kann að hafa, m.a. með tillit til samstarfsvilja fyrirtækja, ásetningsstigs, ítrekunaráhrifa og annarra þátta. Mikilvægt sé að regluverk sé samið þannig að tryggt sé að stjórnvöldum sé veitt aðhald í stjórnvaldsaðgerðum sínum, til að mynda að það sé ekki sami einstaklingurinn sem komi að framkvæmd eftirlits og eftirfylgni athugasemda og meti síðan hvort tilefni sé til beitingu stjórnsýsluviðurlaga. Koma þessi sjónarmið m.a. skýrt í skýrslu nefndarinnar sem áður er minnst á og vitnað til í umsögn þessari en þar er að finna almenna

umfjöllun um grundvallaratriði varðandi verkefni eftirlitsaðila og heimildir þeirra til að leggja á stjórnsýsluviðurlög.

Samtökin telja ákvæði 12. gr. frumvarpsdraganna engan veginn uppfylla kröfur sem gera þarf til ákvæða um stjórnvaldssektir og óska þess eindregið að þau verði tekin til endurskoðunar.

Samtökin hafa áður beint því til forsætisráðuneytisins að ákvæði um heimildir til eftirlitsstofnana til álagningar stjórnvaldssekta verði samræmd og að það beiti sér fyrir að gefnar verði út almennar leiðbeiningar um þessi atriði og munu því senda afrit þessarar umsagnar þangað.

Virðingarfyllst,



framkvæmdastjóri.